



Chambre régionale des comptes
de Provence-Alpes-Côte d'Azur

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION DE LA COMMUNE DE MARSEILLE

(Bouches du Rhône)

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Marseille à partir de l'exercice 2006. Par lettre en date du 4 avril 2012, la présidente de la chambre en a informé M. Jean-Claude GAUDIN, maire en fonctions. L'entretien de fin de contrôle avec le rapporteur a eu lieu le 29 janvier 2013.

Lors de sa séance des 14 et 15 février 2013, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Gaudin et, pour les parties qui les concernent, aux tiers cités dans le rapport.

M. Gaudin a répondu par courrier enregistré au greffe le 10 juin 2013.

La chambre, a arrêté, le 2 juillet 2013, ses observations définitives et les recommandations auxquelles elles donnent lieu.

Ce rapport d'observations définitives a été communiqué par lettre du 31 juillet 2013 à M. Jean-Claude GAUDIN, maire en fonctions.

M. Gaudin a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe à ce rapport.

Ce rapport, accompagné de la réponse jointe est consultable sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr) après sa présentation à l'assemblée délibérante.

SOMMAIRE

1	LA CHAMBRE RELEVÉ DIVERSES PRATIQUES QUI AFFECTENT LA FIABILITÉ DES COMPTES	10
1.1.	La quasi-absence de rattachement des charges et produits	10
1.2.	Restes à réaliser en dépenses de fonctionnement	11
1.3.	Une gestion de la pluriannualité des dépenses d'investissement irrégulière et opaque	12
1.4.	L'influence des restes à réaliser sur l'équilibre budgétaire	15
1.5.	Des provisions irrégulières	16
1.6.	Une gestion défaillante de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	17
2	LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA VILLE	20
2.1.	Une dette très lourde mais globalement peu risquée	20
2.2.	Analyse financière	22
3	LA MAÎTRISE DES OPÉRATIONS FINANCIÈRES	27
3.1.	La nécessité de formaliser la mise en œuvre des règles budgétaires, comptables et financières	27
3.2.	La nécessité d'améliorer les indicateurs de la comptabilité d'engagement et des délais de paiement	27
3.3.	L'absence de service d'audit interne	28
4	L'INFORMATION LACUNAIRE DU CONSEIL MUNICIPAL	29
4.1.	La gestion de la dette	29
4.2.	Un débat d'orientation budgétaire lacunaire	29
5	LE CONTRAT DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ DU STADE VELODROME	31
5.1.	Le choix du cadre juridique	31
5.2.	La procédure de passation du PPP	40
5.3.	L'économie du contrat	45
5.4.	Des relations déséquilibrées entre la ville et l'Olympique de Marseille	56
6	LE PERSONNEL DE LA VILLE DE MARSEILLE	60
6.1.	Les agents non titulaires	60
6.2.	Les agents dits « extérieurs » de la ville de Marseille	63
6.3.	Les cas de dépassement de la limite d'âge	64
6.4.	La ville de Marseille ne respecte pas la durée légale du temps de travail dans la fonction publique.	66
7	LES BIBLIOTHÈQUES MUNICIPALES DE LA VILLE DE MARSEILLE	68
7.1.	Le niveau du service rendu	68
7.2.	La gestion du personnel des bibliothèques	70
7.3.	La gouvernance et la gestion	71
8	LES MUSÉES DE LA VILLE DE MARSEILLE	74
8.1.	L'offre muséale au seuil de l'année 2013	74
8.2.	Le personnel des musées	75
8.3.	La gestion des musées	77

9	L'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE	79
9.1	La politique de l'accueil de la petite enfance	79
9.2	L'offre d'accueil	86
9.3	L'adéquation de l'offre à la demande	102
9.4	Les métiers de la petite enfance	106
9.5	Le coût du service rendu : évaluation des dépenses relatives à la politique de la petite enfance	111
9.6	La transition entre l'accueil du jeune enfant et sa scolarisation	113

SYNTHESE

La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes de la ville demeure affectée par diverses pratiques irrégulières déjà relevées par le précédent contrôle de 2006. Elles concernent le défaut de rattachement des charges (à hauteur d'environ 25 M€ à 30 M€ par an) et des produits, les restes à réaliser en dépenses d'investissement et les provisions. La gestion de la pluriannualité des dépenses d'investissement marquée par un volume d'autorisations de programme supérieur à 3 Md€ pour un ratio d'exécution annuel de 45 % en moyenne, manque de rigueur. Ces pratiques altèrent la présentation des comptes et la détermination du résultat.

La gestion de la TVA est par ailleurs défaillante : la ville doit plus de 500 000 € de TVA à l'Etat.

La situation financière

La dette reste stable à un niveau très élevé, supérieur à 1,8 Md€, entraînant des frais financiers importants (57,6 M€ en 2011), que la conjoncture seule a rendu plus supportables. Elle sera encore accrue de 103 M€ en 2014, lors de la mise à disposition du stade Vélodrome. Elle ne présente globalement pas de risque, malgré trois emprunts structurés pour un encours de 118 M€.

Malgré une quasi-stabilité des charges de gestion notamment en fin de période, et une progression un peu plus élevée des produits de gestion, la situation financière reste préoccupante en raison notamment de l'absence d'autofinancement. Faute de marge de manœuvre fiscale, compte tenu de la faiblesse des bases et de la pression fiscale déjà forte, la ville continue d'investir au-delà de ses moyens financiers, uniquement grâce à l'emprunt.

Le contrat de partenariat public-privé du stade Vélodrome

Le projet de reconfiguration du stade Vélodrome initié en 2005 a fait l'objet d'une nouvelle définition dans le cadre de la préparation de l'Euro 2016. L'option retenue, largement déterminée par le cahier des charges de l'UEFA et les exigences de l'Olympique de Marseille, augmente la capacité du stade à 67 000 places. Cet agrandissement excède largement les besoins habituels de la ville (la fréquentation moyenne est de l'ordre de 50 000 spectateurs en ligue 1 pour la saison 2009/2010 selon la ville) et même les impératifs de l'Euro 2016 (l'UEFA demandait deux stades de plus de 50 000 places en France).

Le choix de recourir au contrat de partenariat public-privé pour le financement du projet résulte d'une étude réalisée en 2009, fondée sur un scénario technique et financier élaboré en 2007. L'analyse ne porte ni sur la performance ni sur les différentes options de partage des risques. Le recours au contrat de partenariat public-privé justifié par le critère de la complexité du projet, résulte en réalité du manque de marges financières de la ville.

Entre deux offres très dissemblables et très éloignées de l'évaluation préalable (130 M€ sans le stade Delort), le projet AREMA a été retenu (240,99 M€ d'investissement). Le dialogue compétitif a entériné l'échec de la tentative d'articulation de l'exploitation commerciale du partenaire privé avec celle du club résident.

Si les risques en matière de construction semblent avoir été maîtrisés, la durée même du contrat ne permet pas d'avoir de certitude sur les hypothèses d'exploitation, pour le suivi de laquelle les dispositions nécessaires n'ont pas été, à ce jour, prises par la ville.

Les contributions publiques atteignent près de 50 % du coût de l'investissement : la ville a augmenté sa contribution après le choix du lauréat (à hauteur de 42,5 M€) afin de limiter le recours aux financements privés ; la contribution des autres collectivités publiques (Etat, région, département et communauté urbaine MPM) s'élève à 90 M€. L'analyse financière du contrat met en lumière le coût élevé du recours au financement par des fonds propres ou quasi fonds propres dont la rémunération est de plus de 13 % par an. Le coût brut du fonctionnement du stade s'élève à près de 1 Md€ sur la durée du contrat, les recettes garanties par l'exploitant, venant en déduction, s'élevant à environ 500 M€.

Alors que le précédent rapport d'observations définitives de la chambre relevait que la mise à disposition du stade au club résident se faisait à des conditions défavorables pour la ville, les nouvelles conventions ont reconduit et même aggravé le déséquilibre en faveur du club : la convention de 2011 en vigueur jusqu'au 30 juin 2014, date de la livraison du stade, ne prévoit plus qu'une redevance forfaitaire de 50 000 € par an.

Il conviendrait de prévoir, à l'instar de ce qui se pratique dans d'autres grands stades, une redevance de l'Olympique de Marseille dont la part fixe ne devrait pas être inférieure à 8 M€ par an, augmentée d'une part variable assise sur le chiffre d'affaires du club.

L'information du conseil municipal

Dans ces différents domaines fondamentaux pour la gestion de la collectivité, le contrôle met en évidence l'information insuffisante du conseil municipal. La stratégie de la dette n'est pas débattue, le débat d'orientation budgétaire est lacunaire. L'information est de même restée limitée lors du choix du partenariat public-privé.

La gestion du personnel

Les effectifs de la ville de Marseille de 11 556 agents titulaires en 2011, soit 11 335 équivalents temps plein, ont diminué de 2 % depuis 2005. La ville emploie également près de 6 000 agents non titulaires, dont 1 750 vacataires dans les mairies d'arrondissement. Eu égard à l'évolution de la législation et de la jurisprudence, la chambre estime que 25 à 35 % de ces vacataires pourraient prétendre au statut d'agents non titulaires de droit public.

La ville indique qu'elle s'est engagée dans une démarche d'identification des besoins et d'amélioration du suivi budgétaire consacré au recrutement des vacataires et de mise en place d'un véritable contrôle de gestion de l'emploi de ces personnels. Néanmoins elle écarte la création d'emplois permanents pour les activités intermittentes relevant notamment du secteur de l'animation dans les centres de loisirs, ce qui laisse subsister un risque juridique de requalification des contrats.

La collectivité emploie actuellement 53 agents qui ont dépassé la limite d'âge de 65 ans, dont neuf cas non autorisés par les règles de recul de la limite d'âge. Déjà critiqués par la chambre dans son dernier rapport d'observations définitives de 2006, les avantages horaires accordés au personnel de la ville de Marseille par une délibération du 11 mars 2002 perdurent. Alors que la durée légale annuelle de travail est pour les agents de la fonction publique de 1607 heures, la ville de Marseille applique une durée de 1 567 heures. La ville, en rétablissant la durée légale de travail, ferait une économie de 10 M€ par an et accroîtrait sans dépenses supplémentaires sa force de travail de 280 équivalents temps plein.

La ville indique toutefois qu'elle maintiendra cet horaire illégal, en raison notamment de la spécificité des conditions de travail à Marseille et des problèmes sociaux que provoquerait la mise en œuvre des dispositions légales sur la durée du travail.

Les bibliothèques

Marseille dispose d'un réseau de huit bibliothèques municipales, complété par un réseau associatif. L'ouverture d'une nouvelle bibliothèque dans les quartiers nord (Plan d'Aou-Saint Antoine) est prévue pour 2014-2015. Le réseau municipal est inégalement réparti sur le territoire, et son amplitude annuelle d'ouverture au public est inférieure d'environ un mois à celle des bibliothèques de Lyon et Paris.

Il convient enfin de noter que la bibliothèque de l'Alcazar est privée depuis 2012 de la mise à disposition gratuite de deux conservateurs d'Etat des bibliothèques.

Les musées

La ville de Marseille devrait trouver durant l'année 2013, à l'occasion des manifestations de Marseille Provence 2013, les conditions d'une redéfinition de la gestion de son patrimoine muséal. En effet, la fréquentation des musées est dans l'ensemble faible. En revanche les agents au contact du public sont nombreux. La gestion du personnel, principale dépense des musées en 2011 pour un montant de près de 10 M€, est à améliorer. La ville indique que dès cette année une réorganisation de l'offre muséale accompagne la réouverture des musées dans le cadre de Marseille Provence 2013, ainsi qu'une redéfinition des conditions de gestion du personnel.

L'accueil de la petite enfance

La politique de l'accueil de la petite enfance de la ville de Marseille a été examinée dans le cadre d'une enquête commune conduite par la Cour des comptes et plusieurs chambres régionales, destinée à une publication en 2013.

La ville de Marseille est un acteur majeur de l'accueil de la petite enfance sur son territoire, à travers les crèches municipales, qui fournissent une partie de l'offre d'accueil existante, et sa participation au financement des structures d'accueil associatives conventionnées. La ville pilote également la politique d'accueil de la petite enfance, en partenariat notamment avec la caisse d'allocations familiales et le conseil général des Bouches-du-Rhône.

La ville a une connaissance satisfaisante de l'offre de garde collective disponible sur son territoire. Elle maîtrise mal en revanche les données relatives aux autres modes de garde (comme le nombre de places effectivement disponibles chez des assistantes maternelles), ce qui affecte sa connaissance de l'offre de garde disponible, tous modes d'accueil confondus. Le contrôle révèle ainsi un écart important entre les données affichées par la ville (soit 14 772 places d'accueil disponibles au 31 décembre 2011) et celles recensées par la chambre (10 532 places pour les enfants de moins de trois ans). Les différences de périmètre et de méthodes de ces estimations ne rendent pas compte de la totalité de cet écart.

Le bilan au 31 décembre 2011 montre ainsi qu'un enfant sur trois de moins de 3 ans bénéficie d'un mode de garde formel, un enfant sur cinq est accueilli dans une structure collective (crèche), et un enfant sur dix est gardé par une assistante maternelle.

La progression constante de l'offre d'accueil au cours des années récentes (+ 10 % environ entre 2008 et 2011) est essentiellement due à l'augmentation de la capacité des crèches associatives et privées ; les crèches municipales ont accru leur capacité d'accueil de 65 places entre 2008 et 2012. Elle laisse subsister de fortes disparités territoriales, qui ont tendance à s'accroître. Le 8^{ème} arrondissement, le mieux pourvu, dispose ainsi d'une capacité d'accueil permettant de recevoir plus d'un enfant sur deux, tandis que ce ratio tombe à un sur sept dans le 3^{ème} arrondissement, le moins bien doté.

La stratégie municipale d'accueil de la petite enfance est peu formalisée, ce qui peut s'expliquer par la faiblesse des outils dont la ville dispose pour connaître, de façon documentée et fiable, les besoins des familles et des territoires. Cette faiblesse du pilotage contraste avec la qualité du service rendu par les établissements que la ville gère directement et son rôle actif dans la diffusion des bonnes pratiques auprès des équipements associatifs qu'elle subventionne.

Les dépenses de la ville relatives à la politique d'accueil de la petite enfance s'élèvent à 55 M€ environ, dont 7,5 M€ de subventions de fonctionnement aux crèches associatives. Après déduction des participations de la caisse d'allocations familiales et des familles notamment, la charge nette s'élève à 20 M€ environ. Soucieuse de stabiliser ses dépenses, la ville n'exploite pas suffisamment des leviers d'action comme les subventions et le conventionnement avec les secteurs associatif et privé, qui lui permettraient d'orienter le développement de l'offre.

Le renforcement annoncé de la préscolarisation permet d'espérer un allègement de la tension existante sur l'offre de garde du territoire communal. Seul un pilotage volontariste de la ville est cependant à même de développer cette offre et de réduire les disparités existantes au plan territorial.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 :

Suivre et apurer régulièrement les autorisations de programme.

Recommandation n° 2 :

Abandonner le système particulier des autorisations de programme tel qu'il est pratiqué et revenir à une application conforme des textes légaux et réglementaires en matière de gestion pluriannuelle des investissements.

Recommandation n° 3 :

Mettre en conformité les documents budgétaires avec les dispositions de l'article R. 2311-9 du code général des collectivités territoriales afin offrir au conseil municipal une vision complète de l'état d'avancement des opérations et de l'échéancier prévisionnel des crédits de paiement.

Recommandation n° 4 :

Appliquer la réglementation relative aux provisions, notamment en évaluant financièrement les risques relatifs aux contentieux ouverts et en assurant leur suivi.

Recommandation n° 5 :

5-1 Passer en revue les prestations effectuées par les services de la ville afin de déterminer lesquelles sont assujetties à la TVA et les traiter comptablement et fiscalement comme telles ;
5-2 Régulariser la situation de la TVA collectée au titre de l'année 2010 et non reversée à l'Etat, en établissant les déclarations correspondantes.

Recommandation n° 6 :

Utiliser le compte 1632, opérations sur capital remboursable *in fine* – anticipation du remboursement, pour anticiper annuellement la charge de remboursement de l'emprunt obligataire souscrit en 2012.

Recommandation n° 7 :

Adopter un règlement financier formalisant l'ensemble des procédures de mise en œuvre des normes budgétaires, financières et comptables que doivent appliquer les services de la commune.

Recommandation n° 8 :

Mettre en place un service d'audit interne

Recommandation n° 9 :

Recentrer le rapport d'orientations budgétaires sur les questions budgétaires, développer les informations qu'il devrait contenir en faisant notamment état des engagements pluriannuels.

Recommandation n° 10 :

Organiser un contrôle matériel, en sus du contrôle sur pièces, de la bonne exécution du contrat et notamment du respect des niveaux de performances auxquels est astreint le partenaire par le contrat.

Recommandation n° 11 :

Procéder à la réception des ouvrages de manière très rigoureuse dès lors qu'à la date de l'acceptation de ceux-ci, la ville sera engagée de manière irrévocable avec le groupement d'établissements prêteurs, et ce à hauteur de 80 % des redevances financières.

Recommandation n° 12 :

12-1 Prévoir une part fixe de redevance supérieure à 8 M€ par an et une part variable assise sur l'ensemble des recettes réalisées au titre de l'utilisation du stade, et pas seulement de la billetterie.

12-2 Constituer des garanties de paiement de la redevance.

Recommandation n°13 :

Mettre fin aux mises à disposition irrégulières d'agents municipaux auprès de la Coop Ville de Marseille et Communauté urbaine ainsi que du Conseil mondial de l'eau.

Recommandation n°14 :

Etablir le rapport annuel prévu à l'article 62 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 détaillant les mises à disposition de personnels.

Recommandation n°15 :

Mettre fin au maintien en fonction irrégulier des agents employés au-delà de la limite d'âge légale.

Recommandation n°16 :

Appliquer aux agents de la ville la durée légale de travail.

Recommandation n° 17

Etablir de manière systématique et complète les conventions de dépôts d'œuvres appartenant à la commune.

Recommandation n° 18 :

Conditionner l'attribution des subventions communales au taux plein à l'accueil de l'ensemble des enfants concernés, sauf justification fondée sur des règles communes et des considérations de fait objectives.

Recommandation n° 19 :

19-1 Transformer les réunions d'attribution des places de crèches en commissions d'admission dont la composition et les dates de réunions seraient rendues publiques.

19-2 Informer de manière motivée les parents dont la demande de place en crèche n'a pu être satisfaite.

Recommandation n° 20 :

Mettre un terme au dispositif de mises à disposition irrégulières au titre des « services extérieurs de la ville » et lui substituer, le cas échéant, un dispositif tel que celui de la validation des acquis de l'expérience.

1 LA CHAMBRE RELEVÉ DIVERSES PRATIQUES QUI AFFECTENT LA FIABILITÉ DES COMPTES

1.1. La quasi-absence de rattachement des charges et produits

Aux termes de l'article D. 2343-2 du code général des collectivités territoriales, « *le compte de gestion des comptes des communes et des établissements publics communaux comprend toutes les opérations constatées au titre de la gestion, y compris celles effectuées pendant le délai complémentaire prévu à l'article D. 2342-3. Ces opérations sont rattachées à la dernière journée de la gestion.* »

De manière générale, le rattachement de charges pratiqué, en dehors des charges financières, est très faible. Une tendance à la réduction des charges rattachées, notamment sur le chapitre 011 a été constatée depuis 2008 jusqu'à une disparition totale en 2011, ce qui n'est pas concevable dans une collectivité de cette taille¹.

La collectivité précise que l'absence de rattachements en 2011 est liée au changement de système informatique au 31 décembre 2011 pour permettre un déploiement au 1^{er} janvier 2012.

La vérification de la conformité des rattachements en dépenses a été effectuée à la fois par un contrôle sur pièces et à partir des fichiers informatiques de dépenses. Ces deux méthodes aboutissent au même constat.

Ce sont de fait entre 25 M€ et 30 M€ par an qui ne sont pas rattachés aux comptes du chapitre 011 de l'exercice². Cette pratique n'est pas conforme à la réglementation et compromet la fiabilité des comptes de la ville.

La méthodologie des rattachements présentée par la ville justifie l'absence de rattachement pour diverses raisons, et notamment la décision de ne pas rattacher les engagements d'un montant unitaire inférieur à 7 000 €, considérés comme non significatifs. Cette décision majeure quant au respect des règles comptables a été actée par simple inscription dans les notes de services d'arrêté des comptes.

L'instruction comptable M14 précise que le principe de rattachement peut faire l'objet d'aménagements lorsque les charges et les produits à rattacher ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice ; toutefois, il importe de conserver chaque année une procédure identique pour ne pas nuire à la lisibilité des comptes. Cette préconisation de l'instruction M14³ ne doit pas s'entendre au niveau de la charge rattachable prise individuellement mais de manière globale, notamment au regard de l'impact significatif ou non sur le résultat.

L'application du seuil des 7000 € à l'ensemble des charges rattachables, ce qui n'est pas le cas actuellement, aurait pour conséquence l'absence de rattachement de près de 8 M€ en 2010, montant qui ne peut être considéré comme non significatif.

Si la ville se propose de réviser et d'adapter ce seuil en fonction de l'analyse de la structure des dépenses actuelles, celui-ci n'explique pas, en tout état de cause, la faiblesse des montants rattachés.

Le contrôle des fichiers de recettes selon la même méthode que celle exposée ci-dessus fait apparaître des produits qui auraient dû être rattachés et ne l'ont pas été, pour des montants toutefois très faibles, de l'ordre de 0,8 % des recettes réelles de fonctionnement.

¹ Ont été rattachés au chapitre 011 : 5,7 M€ en 2007, 6,9 M€ en 2008, 3,5 M€ en 2009 et 3,7 M€ en 2010

² Cf. annexe 1

³ Tome II, titre 3, chapitre 4, paragraphe 1.1.1

1.2. Restes à réaliser en dépenses de fonctionnement

Aux termes de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, « *les restes à réaliser de la section de fonctionnement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées. Ils sont reportés au budget de l'exercice suivant.* »

Pour la période contrôlée, la ville inscrit en restes à réaliser en dépenses de fonctionnement des montants très importants de l'ordre de 25 M€ par an dans le chapitre 011, supérieurs aux rattachements de charges à l'exercice. De telles inscriptions ne devraient normalement pas avoir lieu, ou bien marginalement, compte tenu de l'obligation de rattacher les charges et les produits à l'exercice.

L'insuffisance des rattachements de charges conduit ainsi à des restes à réaliser injustifiés. Cette pratique présente l'avantage pour la ville de soustraire ces dépenses pour la détermination du résultat d'exécution de l'exercice.

Le rapprochement entre les montants qui auraient dû être rattachés et les restes à réaliser pose la question de l'utilisation de ces deux techniques qui relèvent de logiques comptables et budgétaires différentes.

Les explications fournies par la ville concernant certains comptes significatifs n'infirmes pas l'analyse de la chambre conduite à partir des fichiers de dépenses de la commune.

Par ailleurs, la commune est débitrice envers le conseil général des Bouches-du-Rhône de trois titres dont le total atteint presque 30 M€ (soit près de la moitié du montant des restes à réaliser) depuis 1996, 1997 et 1998. Par avis budgétaire n° 2011-0380 du 25 octobre 2011, la chambre avait constaté que la créance de 29 483 798,18 € du département des Bouches-du-Rhône à l'encontre de la ville de Marseille avait le caractère d'une dépense obligatoire pour cette collectivité.

Depuis plusieurs années, la ville budgétise et comptabilise cette dépense au compte 6552 et l'inscrit en restes à réaliser au compte administratif. Le budget ne peut être considéré de ce fait comme insincère (la dépense est inscrite), mais cette somme comptabilisée ensuite à tort comme reste à réaliser ne compte pas dans la définition du résultat d'exécution de l'année, qui s'en trouverait amoindri. La chambre rappelle que cette somme doit être mandatée dans les meilleurs délais sans qu'ait une quelconque influence sur cette obligation la dernière convention du 17 décembre 2012 conclue avec le département.

En conclusion, le basculement entre restes à réaliser et rattachements permet à de nombreuses dépenses de ne pas être prises en compte dans la définition du résultat d'exécution de l'exercice, qui s'en trouve ainsi faussé.

1.3. Une gestion de la pluriannualité des dépenses d'investissement irrégulière et opaque

a) La gestion peu rigoureuse de la pluriannualité

La gestion de la pluriannualité est régie par l'article L. 2311-3 du code général des collectivités territoriales :

« I - Les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement.

Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées.

Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.

L'équilibre budgétaire de la section d'investissement s'apprécie en tenant compte des seuls crédits de paiement. »

La procédure des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP) traduit de manière financière une démarche de planification de la collectivité et de programmation de ses investissements. La ville ne s'est toutefois pas dotée d'un plan pluriannuel d'investissement.

Malgré l'existence d'un service dédié à la programmation des investissements, la gestion des autorisations de programme n'est pas suffisamment rigoureuse.

Le volume des autorisations de programmes en cours est très important : 3,13 Md€ au 31 décembre 2010 et ne cesse de croître au cours de la période (+ 29% entre 2007 et 2010).

	2007	2008	2009	2010	Evolution 2007-2010
cumul des AP votées	2 411 021 184,00	2 687 221 184,00	2 760 514 451,23	3 028 114 451,23	26%
créations et clôtures dans l'exercice	273 000 000,00	265 700 000,00	252 196 322,05	216 300 000,00	
révisions dans l'exercice	10 500 000,00	- 178 903 054,82	51 300 000,00	105 250 000,00	
Total cumulé AP votés	2 421 521 184,00	2 508 318 129,18	2 811 814 451,23	3 133 364 451,23	29%
CP mandatés au 01/01	820 307 886,94	989 424 386,64	1 136 373 067,97	1 296 435 066,72	
CP mandaté dans l'exercice	168 002 009,39	148 187 529,05	160 061 998,75	172 179 842,92	2%
Cumul des mandats	988 309 896,33	1 137 611 915,69	1 296 435 066,72	1 468 614 909,64	
Reste à financer	1 433 211 287,67	1 370 706 213,49	1 515 379 384,51	1 664 749 541,59	16%
Ratio exécution / stock AP	41%	45%	46%	47%	

source : comptes administratifs

Cette situation ne serait pas problématique s'il n'y avait un décalage important entre ce stock d'autorisations de programme et les dépenses mandatées. Or le ratio cumul mandaté/cumul des autorisations de programme votées est de 45 % en moyenne dans la période 2007-2010. Cela signifie que la collectivité engage de nouveaux programmes sans en maîtriser le rythme d'exécution et de financement, le reste à financer ayant d'ailleurs augmenté de 16 % au cours de la période. La même situation avait été relevée par la chambre en 2006 et ne s'est pas améliorée depuis.

On peut en outre constater des anomalies dans l'enchaînement des tableaux annexés⁴ aux comptes administratifs notamment sur les reprises du montant mandaté des exercices antérieurs.

⁴ Etat des autorisations de programme et des crédits de paiement afférents

Concernant les règles de péremption, de modification, d'annulation ou de clôture des autorisations de programme, la réglementation est succincte et prévoit pour les différentes collectivités un dispositif identique : les autorisations de programme en investissement et les autorisations d'engagement en fonctionnement demeurent valables, sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation ; elles peuvent être révisées (articles L. 2311-3, L. 3312-4 et L. 4312-4 du code général des collectivités territoriales).

Figurent dans l'annexe 1 bis du budget primitif 2010 des autorisations de programme millésimées d'avant 2000 pour un montant de 407 M€. Elles représentent 14,5 % du stock d'autorisations de programme de la collectivité mais ne mobilisent que 5,8 M€ de crédits de paiement au titre de l'année 2010 ; ces crédits de paiement sont concentrés sur cinq autorisations de programme et laissent subsister des restes à financer au-delà de l'exercice suivant qui ne représentent que 3,5 % du total des restes à financer. On peut noter pour certaines autorisations de programme des montants très faibles voire dérisoires. Par exemple, l'autorisation de programme « sport 1998 » comporte un reste à financer de 0,01 €.

Ainsi, de trop nombreuses autorisations de programme très anciennes sont encore en vigueur dans les documents budgétaires de la ville de Marseille.

Recommandation n° 1 :

Suivre et apurer régulièrement les autorisations de programme.

b) Les autorisations de programme/crédits de paiement : un mécanisme utilisé au-delà de ce que permettent les textes

L'article R. 2311-9 du code général des collectivités territoriales dispose: « *En application de l'article L. 2311-3, la section d'investissement du budget peut comprendre des autorisations de programme et la section de fonctionnement des autorisations d'engagement.*

Chaque autorisation de programme ou d'engagement comporte la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement correspondants.

Les autorisations de programme ou d'engagement et leurs révisions éventuelles sont présentées par le maire. Elles sont votées par le conseil municipal, par délibération distincte, lors de l'adoption du budget de l'exercice ou des décisions modificatives.

Les autorisations de programme correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées par la commune ou à des subventions versées à des tiers ».

L'instruction M14 se contente de reprendre les définitions légales et réglementaires citées ci-dessus mais selon la doctrine « *chaque autorisation de programme doit couvrir une tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent de nature à être mis en service sans adjonction* ». La procédure doit être réservée aux seuls programmes ou charges suffisamment déterminés et présentant un caractère pluriannuel.

En l'espèce, la ville a décliné le budget d'investissement avant 2012 selon de grandes orientations politiques, avec des autorisations de programmes aux libellés très généraux telles que « culture et rayonnement international 2011 », « développement économique 2010 », « éducation-jeunesse 2007 », « services à la population 2011 ». Depuis l'exercice 2012, le budget d'investissement est décliné selon les missions des services : « vie scolaire, crèches et jeunesse », « gestion des ressources et des moyens » ou encore « action culturelle ».

Ces catégories ne correspondent pas à la définition rappelée ci-dessus des autorisations de programme. Le budget est sur ce point en contradiction avec les textes. Là encore, la chambre avait relevé les mêmes pratiques lors de son précédent rapport d'observations définitives communiqué au conseil municipal du 13 novembre 2006.

Par ailleurs, au cours de l'année, des délibérations du conseil municipal affectent ces autorisations de programme, soit en opérations individualisées soit en opérations annuelles. Ainsi, à titre d'exemple, l'opération de restructuration du Vieux-Port, dont la ville était maître d'ouvrage pour partie, et qui aurait dû faire l'objet d'une autorisation de programme à elle seule, est intégrée dans une autorisation de programme « mission environnement et espace urbain année 2012 » (délibération du 19 mars 2012).

Pour ce que la ville appelle « opérations annuelles », il est rappelé que la vocation première d'une autorisation de programme est d'autoriser l'engagement de dépenses devant être exécutées sur plusieurs exercices en garantissant l'inscription de crédits de paiement chaque année jusqu'à l'achèvement de l'opération. Or, par le biais des opérations annuelles le caractère pluriannuel de l'autorisation n'est pas respecté.

Les opérations annuelles regroupent les études générales, les acquisitions de matériels ou de mobiliers ainsi que les travaux de conservation du patrimoine bâti ou non bâti et constituent un volume d'interventions courantes, qui ont vocation à être conduites dans un cadre annuel et ne correspondent donc pas à des autorisations de programme au sens de la loi. Paradoxalement, certaines de ces opérations qualifiées à tort d'annuelles se sont déroulées sur deux voire trois ans.

En définitive, seules les opérations réellement pluriannuelles et ce que la ville appelle opérations individualisées correspondent à la définition légale des autorisations de programme. Les autorisations de programme telles qu'elles se présentent dans le budget de la ville rendent opaque la politique d'investissement.

La ville considère qu'en l'absence de réglementation bien définie en la matière, les collectivités locales ont toute latitude pour organiser leur gestion en autorisations de programme et crédits de paiement. Elle indique devoir voter des autorisations de programme dites globales en raison des modifications de la réglementation qui n'autorise le vote des autorisations de programme qu'au cours de séances budgétaires du conseil municipal, ce qui en restreindrait la fréquence. La ville entend donc maintenir sa pratique actuelle d'autant que, selon elle, la pratique des affectations d'autorisations de programme, qui permet de mettre en réserve une partie de l'autorisation globale au profit d'opérations d'investissement individualisées ainsi que la gestion par le biais d'opérations à programme annuel, toutes ces opérations étant présentées dans des annexes distinctes, facilite la lisibilité des comptes.

Cela étant, la réglementation prévoit que « *chaque autorisation de programme comporte la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement correspondants* ». Or les délibérations prises par la ville, si elles précisent le libellé de l'autorisation de programme, son montant et les crédits de paiement au titre de l'année considérée, se bornent à prévoir un montant cumulé au titre des exercices suivants. Cette répartition des crédits de paiement est insuffisante au regard des dispositions précitées et ne permet pas une bonne information du conseil municipal. Il en résulte que l'échéancier complet par exercice des crédits de paiement qui devrait figurer en annexe du budget primitif n'apparaît pas. Il n'est pas davantage présenté lors de l'affectation des autorisations de programme en opérations, la délibération se contentant de mentionner que la dépense sera imputée « sur les budgets de l'année n et suivants ».

La ville ne respecte donc pas l'obligation de rendre compte de sa gestion pluriannuelle des investissements via les annexes budgétaires. Cette observation avait déjà été faite lors du rapport précédent de la chambre. La commune avait alors affirmé, en 2006, que les échéanciers de crédits de paiement seraient votés. Cette affirmation n'a été suivie d'aucun effet.

Recommandation n° 2 :

Abandonner le système particulier des autorisations de programme tel qu'il est pratiqué et revenir à une application conforme des textes légaux et réglementaires en matière de gestion pluriannuelle des investissements.

Recommandation n° 3 :

Mettre en conformité les documents budgétaires avec les dispositions de l'article R. 2311-9 du code général des collectivités territoriales afin offrir au conseil municipal une vision complète de l'état d'avancement des opérations et de l'échéancier prévisionnel des crédits de paiement.

La ville indique qu'elle présentera à l'avenir, dans la mesure du possible, des échéanciers de paiement plus détaillés.

1.4. L'influence des restes à réaliser sur l'équilibre budgétaire

Aux termes de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, « *le besoin ou l'excédent de financement de la section d'investissement constaté à la clôture de l'exercice est constitué du solde d'exécution corrigé des restes à réaliser.*

Le solde d'exécution de la section d'investissement correspond à la différence entre le montant des titres de recettes et le montant des mandats de dépenses émis dans l'exercice, y compris le cas échéant les réductions et annulations de recettes et de dépenses, augmentée ou diminuée du report des exercices antérieurs.

Les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. (...)»

La ville de Marseille prévoit de manière systématique et pour des montants importants des restes à réaliser en recettes d'investissement, correspondant à 20 à 30 % des montants inscrits aux budgets. Elle a produit les contrats de prêts signés pour justifier les reports d'emprunts.

A l'inverse, la ville a éliminé irrégulièrement tous les restes à réaliser en dépenses d'investissement au motif, au demeurant inopérant au regard des dispositions de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, qu'ils sont couverts par une autorisation de programme et des crédits de paiement ouverts au budget de l'année suivante. Or, la détermination des restes à réaliser est nécessaire non seulement au calcul du besoin ou de l'excédent de la section d'investissement prévu par la réglementation précitée mais également à l'estimation sincère des crédits qu'il conviendra d'ouvrir au titre de l'exercice suivant.

Cette asymétrie entre les restes à réaliser en dépenses et en recettes, déjà relevée lors du contrôle précédent, est incohérente : il existerait des restes à réaliser en recettes, alors que la dépense qu'ils financent n'existerait pas.

Elle est de plus irrégulière car elle a pour effet d'améliorer de façon fictive le solde de la section d'investissement en diminuant le besoin de financement et de permettre une plus grande liberté dans l'affectation des résultats de la section de fonctionnement. Elle conduit enfin à éluder la détermination de l'équilibre du compte administratif visé à l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales.

La chambre ne peut qu'appeler une nouvelle fois la ville, qui conteste son analyse, à rompre avec cette pratique irrégulière et présenter des états de restes à réaliser tels qu'ils sont prévus par la réglementation.

1.5. Des provisions irrégulières

Les provisions ont un caractère budgétaire en application d'une délibération du conseil municipal du 27 mars 2006.

Une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans les cas suivants (article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales) : en cas de contentieux, d'ouverture d'une procédure collective à l'encontre d'un organisme dans lequel la collectivité a des engagements financiers et de dépréciation d'un élément d'actif.

Un état annexé au budget primitif et au compte administratif permet de suivre l'état de chaque provision constituée. Il décrit le montant, le suivi et l'emploi de chaque provision.

a) Provisions pour litiges et contentieux :

La provision pour contentieux (article R. 2321-2-1 du même code) doit être constituée *« dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune »*.

Cette provision doit être constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru. Elle doit être maintenue, en l'ajustant si nécessaire, jusqu'à ce que le jugement soit devenu définitif.

Le stock de 4 M€ de provisions constitué en 2006, non justifié, n'a été ni repris ni complété alors que l'on peut supposer que les provisions constituées en 2006 sont devenues après six ans soit obsolètes soit insuffisantes en cas de contentieux majeur.

Entre 2006 et 2011 une seule dotation de 402 000 € a été effectuée en 2009 après une relance du comptable public pour des titres contestés. Alors même que le tableau des services juridiques fait état d'un certain nombre d'ouvertures de contentieux en première instance (deux en 2006, trois en 2007, huit en 2008, 11 en 2009, 36 en 2010 et 30 en 2011), aucune évaluation financière exhaustive et sérieuse de ces risques n'a été faite et aucune provision n'a été constituée pour faire face à ces litiges.

Contrairement à ce qu'affirme la ville, il n'existe pas d'obstacles méthodologiques à l'estimation raisonnable des risques financiers liés aux contentieux en cours.

Les provisions, destinées à couvrir la charge probable résultant des litiges, doivent être enregistrées au compte 1511. Or la ville persiste dans une pratique déjà relevée lors du dernier contrôle, consistant à inscrire budgétairement des crédits « provisionnels » au compte 6227 « frais d'actes et contentieux » pour faire face aux contentieux éventuels. Cette pratique n'est pas conforme aux dispositions comptables de l'instruction M14.

b) Provisions pour garantie d'emprunt :

La provision doit être constituée dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce concernant la personne garantie, (article R. 2321-2-2° du code général des collectivités territoriales). Elle doit être mise en place pour les garanties d'emprunt, les prêts, créances, avances de trésorerie ou participations en capital accordés par la commune à un organisme faisant l'objet d'une telle procédure. Lorsqu'une garantie d'emprunt a été octroyée, la provision est constituée selon l'estimation de la commune et en fonction de la charge que représenterait la mise en jeu de la garantie sur son budget. En outre, en dehors des cas de garantie d'emprunt accordées à des organismes faisant l'objet d'une procédure collective, la collectivité est libre soit de provisionner, soit de souscrire un cautionnement si elle l'estime nécessaire.

Le compte 1517 enregistre les provisions constituées par ces risques. La commune indique provisionner de manière systématique les garanties accordées à certains types d'organismes tels que les sociétés civiles immobilières ou les associations, hors logement social, à hauteur de 8 % de l'annuité des cinq prochaines années, cette provision étant recalculée chaque année.

Cette méthode n'est pas conforme à l'article R. 2321-2-2° du code général des collectivités territoriales qui impose l'obligation de provisionner en cas d'ouverture d'une procédure collective ou permet de provisionner en cas de risque avéré. La ville n'a pas de suivi ou de système d'alerte sur l'ouverture de procédures collectives en cours des organismes auxquels elle apporte une garantie d'emprunt même si elle soutient que la direction de l'évaluation des politiques publiques et gestion externalisée est en mesure de le faire.

La méthode est inutilement coûteuse : les provisions ont été dotées en 2011 de 2,5 M€, portant le stock de provisions constituées à ce titre à 7,385 M€.

Au total, le précédent constat de la chambre concernant les insuffisances de la ville en matière de provisions est toujours d'actualité. La situation ne s'est pas améliorée.

Recommandation n° 4 :

Appliquer la réglementation relative aux provisions, notamment en évaluant financièrement les risques relatifs aux contentieux ouverts et en assurant leur suivi.

1.6. Une gestion défaillante de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Les opérations qui entrent dans le champ d'application de la TVA sont définies par l'article 256-I du code général des impôts : sont soumises à la TVA les livraisons de biens et les prestations de services, effectuées à titre onéreux par un assujetti agissant en tant que tel.

L'article 256 B de ce code prévoit toutefois un régime d'exception pour les personnes morales de droit public. Celles-ci ne sont pas assujetties à la TVA pour l'activité de leurs services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs lorsque leur non assujettissement n'entraîne pas de distorsion dans les conditions de la concurrence. Cette exception doit être interprétée strictement. Par ailleurs, elles sont obligatoirement assujetties pour certaines opérations que cet article énumère.

Or, le montant de TVA collectée figurant au compte 44571 du compte de gestion de l'exercice 2010 est de 1 568 000 € et ne correspond qu'à une seule opération, la vente d'un parking neuf. Il n'est fait mention d'aucune TVA collectée au titre des autres années dans les comptes de gestion principaux pendant la période 2006-2011.

Le contrôle de titres de recettes de l'année 2010, réalisé au regard des principes ci-dessus exposés, montre qu'un certain nombre d'activités de la ville de Marseille devraient pourtant être assujetties.

Il en est ainsi manifestement de différentes locations d'engins par le bataillon des marins-pompiers, de prestations de service facturées par ce même bataillon à des entreprises pour le déblocage d'ascenseurs en dehors des interventions d'urgence, ou encore de prestations de transport de matériels prêtés, cette dernière activité faisant partie de celles obligatoirement assujetties en vertu de la loi, le transport de biens étant visé dans le deuxième alinéa de l'article 256 B du code général des impôts. Les recettes de ces activités se sont élevées au titre de l'exercice 2010 à 77 352,50 €, et la TVA collectée qui aurait dû être facturée et reversée à l'Etat s'élève à 12 676,50 €⁵.

La question se posait aussi dans les mêmes termes, mais pour des montants plus importants, en ce qui concernait la location du stade Vélodrome. La location de cet équipement, tant pour les matchs de football de l'Olympique de Marseille qu'à d'autres occasions comme certains matchs disputés par le Rugby club toulonnais, était stipulée hors taxes, alors qu'il s'agit d'une activité concurrentielle en elle-même, qui n'est pas liée à l'exercice de prérogatives de puissance publique et qui répond donc aux conditions de l'assujettissement.

La direction régionale des finances publiques faisait observer dans un courrier du 3 mai 2011, relatif à la situation fiscale du stade Vélodrome, que « *la mise à disposition du stade par la ville ne ressort pas d'un service administratif sportif mais d'une activité de location de locaux équipés, qui entre dans le champ d'application de la TVA de plein droit* ». Au titre de l'année 2010, le montant des locations s'est élevé à 1 931 979,38 € dont 316 612 € de TVA non facturée et non reversée à l'Etat. Depuis 2011, l'exploitation du stade Vélodrome est soumise à la TVA et fait l'objet d'un budget annexe.

La question de l'assujettissement de certaines activités de la ville ne semble toutefois pas être méconnue complètement, puisqu'un certain nombre de services émettent des factures comportant expressément la TVA. Il s'agit par exemple des locations de salles du palais du Pharo ou de la représentation de spectacles montés par l'opéra. Le 3 de l'article 283 du code général des impôts dispose que « *toute personne qui mentionne la taxe sur la valeur ajoutée sur une facture est redevable de la taxe du seul fait de sa facturation* ». Dès lors les recettes facturées dans ces conditions par la commune sont de plein droit soumises à la TVA.

Or, la comptabilisation de ces recettes n'obéit pas aux règles de l'instruction comptable M14. Cela a pour conséquence que la TVA facturée n'est pas reversée au Trésor public. Ces opérations s'élèvent au titre de l'exercice 2010 à 213 817,97 € TTC, la TVA restant due à l'Etat s'élevant à 33 310,10 €.

La location de salles du palais du Pharo est depuis avril 2011 gérée dans le cadre du budget annexe « espaces événementiels » sous un régime de TVA normalisé. Ce budget annexe a d'ailleurs été créé notamment « *afin de tenir compte des obligations fiscales en matière de TVA* »⁶.

Par différents marchés, la ville de Marseille a confié des missions de mandats de gestion de trois immeubles à destination commerciale : l'hôtel technologique de Château-Gombert, l'immeuble « Microméga », situé lui aussi à Château-Gombert, et le village d'entreprises de Saint-Henri. Le mandataire était au titre de 2010 la société de gestion immobilière de Marseille (SOGIMA).

5 Le calcul de la TVA s'effectue « en-dedans », le prix étant présumé TTC (Conseil d'Etat, 14 décembre 1979, n° 11798, Comité de propagande de la banane).

6 Rapport de présentation du budget 2011, p. 24

Les titres de recettes concernant les loyers à encaisser par la ville de Marseille sont établis en fonction des comptes présentés par la SOGIMA, lesquels faisaient apparaître clairement, s'agissant de la location de l'hôtel technologique de Château-Gombert, de l'immeuble « Microméga », et du village d'entreprises de Saint-Henri, une facturation de la TVA aux locataires assujettis. Malgré cela, les titres de recettes ont été établis par la ville sans mention de la TVA et celle-ci, encaissée par l'intermédiaire de la SOGIMA, n'a donc pas été reversée à l'Etat.

Le montant TTC des loyers encaissés pour ces trois immeubles s'est élevé pour 2010 à 1 050 073 €, dont 172 085,54 € de TVA collectée non reversée.

Le village d'entreprise et l'hôtel technologique ont été cédés le 14 octobre 2010 à la communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole.

Outre la création des budgets annexes déjà évoquée, la ville affirme vouloir améliorer sa gestion en la matière par, notamment, la création de secteurs d'activités en 2012, et le recrutement d'un cadre spécialisé en 2013.

Recommandation n° 5 :

5-1 Passer en revue les prestations effectuées par les services de la ville afin de déterminer lesquelles sont assujetties à la TVA et les traiter comptablement et fiscalement comme telles ;
5-2 Régulariser la situation de la TVA collectée au titre de l'année 2010 et non reversée à l'Etat, en établissant les déclarations correspondantes.

2 LA SITUATION FINANCIERE DE LA VILLE

Le périmètre de l'analyse financière est celui du budget principal de la ville, hors les budgets annexes⁷.

Cette analyse financière ne prend pas en compte les sociétés ou associations avec lesquelles la ville est engagée financièrement sauf en ce qui concerne les garanties d'emprunt qui seront brièvement examinées.

2.1. Une dette très lourde mais globalement peu risquée

a) L'emprunt obligataire réalisé en 2012

Entre 1997 et 2002, la ville avait lancé sept emprunts obligataires aux caractéristiques suivantes :

	1997	1998	1999	2000	2001	2001	2002
Montant	250 MF	250 MF	40 M€	40 M€	40 M€	30 M€	40 M€
Taux d'intérêt	5,600%	5,250%	5,625%	5,750%	4,625%	5,730%	5,250%
Placement	Public	Public	Public	Public	Public	Privé	Public
Chef de file	Société Générale	Société Générale	Dexia-Warburg	Dexia-Warburg	CDC- ABN AMRO	Dexia	CIC- Deutsche Bank

Outre la volonté de la ville de diversifier ses sources de financement, Dexia et la Caisse d'Epargne, qui assuraient 70 à 80 % des besoins de financement jusqu'en 2010, n'étaient plus en mesure de couvrir ces besoins. L'emprunt nécessaire à l'équilibre du budget 2011 a été réalisé grâce au concours de la Caisse des dépôts et consignations.

Pour concrétiser son nouveau projet d'emprunt obligataire, la ville a fait appel à deux agences de notation « *afin de crédibiliser la note* » et d'évaluer la situation de la ville. Au terme de leur enquête, Fitch a attribué un A+ (note la plus basse attribuée à une personne publique en France)⁸ et Standard & Poor's un A avec des perspectives stables pour les deux agences.

La ville a sollicité le marché obligataire par le biais d'une émission publique auprès des investisseurs institutionnels européens. Elle a mobilisé 150 M€, au remboursement *in fine*, à un taux fixe de 4 % par an pendant 10 ans. Les caractéristiques de l'émission ont été fixées par deux délibérations des 19 mars et 9 juillet 2012. La transaction a été réalisée le 11 juillet 2012 avec une date de règlement le 18 juillet 2012.

Après appel d'offres auprès de six établissements bancaires, la ville a choisi les établissements Crédit Agricole Corporate & Investment Bank et Natixis en tant que co-chefs de file, ainsi que la banque Martin Maurel en tant que membre du syndicat de placement avec, selon la ville, une volonté de conférer un ancrage local à son émission. Un contrat dit de « prise ferme » lie la ville aux banques chefs de file et au chef de file associé (Banque Martin Maurel) et fixe les modalités principales de l'émission.

Le montant de la commission globale de placement est de 262 500 €.

⁷ Les pompes funèbres : dépenses totales de 6,5 M€ en 2011 ; le palais de la glace et de la glisse : 8,4 M€ en 2011 ; le stade Vélodrome : 30 M€ en 2011 ; les espaces événementiels (palais du Pharo) : 1,7 M€ en 2011 ; le pôle média Belle-de-Mai : 3,4 M€ en 2011.

⁸ Source : site internet de la société Fitch.

Le type d'amortissement de l'emprunt, *in fine*, suspend la charge de remboursement du capital de l'emprunt pendant la durée de celui-ci, mais nécessite un effort d'épargne suffisant pour pouvoir assumer le remboursement de la totalité du capital au terme de l'emprunt.

Recommandation n° 6 :

Utiliser le compte 1632, opérations sur capital remboursable *in fine* – anticipation du remboursement, pour anticiper annuellement la charge de remboursement de l'emprunt obligataire souscrit en 2012.

La ville de Marseille indique étudier la faisabilité de la constitution de provisions en fonction de leur impact budgétaire. En outre, elle élabore un programme tendant à réaliser des émissions de plus petit montant sur des maturités variées afin de lisser l'impact des amortissements *in fine*.

b) Une dette très élevée

Le niveau élevé de charges financières et d'endettement constitue toujours un des problèmes majeurs de la collectivité.

Depuis 2007, la ville n'est parvenue à faire diminuer la dette en capital que de 3,7 %, celle-ci passant de 1,876 Md€ à 1,807 Md€ en 2011.

La baisse est beaucoup plus importante pour les charges financières (57,6 M€ en 2011) en raison de la diminution générale des taux d'intérêts ; ces charges ont ainsi diminué de 30 % par rapport à l'année 2008, qui avait enregistré un maximum (79,3 M€). Le taux moyen de la dette⁹ s'élève en 2011 à 3,34 %. Il était de 3,17 % en 2010, 3,22 % en 2009 et 4,59 % en 2008.

La dette de la ville s'élève encore à 2 103 € par habitant, largement au-dessus de la moyenne de la strate¹⁰ (1 080 € par habitant).

De plus, cette dette sera augmentée de 103 M€ à la date de mise à disposition en 2014 du stade Vélodrome et du stade Delort. En effet, à cette date, la ville devra inscrire en dette la part des redevances finançant l'investissement à verser dans le cadre du contrat de partenariat relatif à cette opération. La baisse de l'encours intervenue depuis le 1^{er} janvier 2007 sera donc effacée.

Malgré un encours quasiment stable, l'évolution des ratios d'endettement est favorable, passant de 38 années de capacité d'autofinancement nécessaires pour le remboursement de la dette en 2008 à 11 années en 2011.

Il est impératif pour la sécurité financière de la ville que cette évolution se confirme.

c) Une dette globalement peu risquée

La part d'emprunts à taux fixe s'élève à 68 % et à 32 % pour la part variable. Compte tenu de la faiblesse des taux fixes ce choix paraît peu coûteux et présente l'avantage d'être sécurisé.

Les produits les plus à risques, classés 3-F dans la classification de la charte de bonne conduite dite « Gissler » sont les suivants :

⁹ Ce taux représente la moyenne pondérée par les encours des taux d'intérêts de chaque emprunt

¹⁰ Communes de plus de 100 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé. Source : compte des communes, direction générale des finances publiques

code	Libellé	Organisme prêteur	Montant initial	Capital au 01/01/2013	Intérêts 2012	Niveau de taux en 2012
61	SWAP - couverture contrat n°898	Barclay's capital	18 300 000	9 500 000	-	1,96%
933	Refinancement contrat n°907	Dexia crédit local	79 904 073	74 904 073	2 847 741	3,69%
941	Refinancement contrat n°877	Dexia crédit local	33 268 446	31 768 446	1 288 887	3,99%
		Total	131 472 520	116 172 519	4 136 628	

Ces trois contrats structurés, dont le montant total est de 118 M€, ne représentent en valeur relative que 6,56 % de l'encours de la dette au 31 décembre 2011. Pour l'instant les taux restent les taux bonifiés, mais l'activation des barrières serait susceptible d'entraîner des frais financiers importants.

2.2 Analyse financière

a) Les garanties d'emprunt consenties par la ville sont peu risquées

La ville de Marseille accorde sa garantie pour soutenir la réalisation par des tiers d'opérations sur le territoire de la commune, en particulier dans les domaines de l'aménagement urbain et de l'habitat social. Elle a décidé de limiter en deçà des plafonds réglementaires sa capacité à garantir. Au 1^{er} janvier 2012, la ville de Marseille a accordé sa garantie à 53 organismes. L'annuité prévisionnelle garantie s'élève à 80,7 M€.

La croissance du montant des emprunts garantis (1,1 Md€), soit une hausse de près de 70 % depuis 2007 (653 M€), est liée aux programmes de rénovation urbaine que la ville de Marseille a soutenus par ce biais. Cependant le risque d'appel en garantie est faible, malgré cet encours élevé, dans la mesure où la majorité de ces garanties concernent le logement social dont le cadre légal et financier limite l'appel en garantie. Aucun appel en garantie n'a d'ailleurs été effectué pendant la période contrôlée.

b) Des dépenses de fonctionnement qui augmentent lentement mais régulièrement

Les dépenses réelles de fonctionnement s'élèvent en 2011 à 898,7 M€ soit 1 061 €/habitant, montant inférieur aux moyennes nationales de la strate. De même, le total des charges de fonctionnement par habitant (1 155 € en 2011) est inférieur à la moyenne de la strate (1 235 €). Il faut cependant noter que les charges réelles de fonctionnement ont progressé pendant la période de 8,13 % avec une hausse de 9,98 % pour les charges de gestion courante (813,7 M€ en 2011).

Cette progression se décompose ainsi, par grands postes de dépenses :

- charges de personnel : + 8,5 %, représentant près de 60 % des dépenses réelles de fonctionnement en 2011 ;
- charges à caractère général : + 10,3 %, représentant 19,2 % des dépenses de fonctionnement en 2011 ;
- subventions : + 15,8 %, soit 9,6 % des dépenses de fonctionnement en 2011 ;
- autres charges : + 30 % représentant 2 % des dépenses de fonctionnement en 2011 ;
- charges financières : -18,2 %, soit 6,5 % des dépenses de fonctionnement ;
- charges exceptionnelles : + 35,5 %, représentant 2,9 % des dépenses de fonctionnement.

Les charges de personnel, compte tenu de leur poids (537,2 M€ en 2011), et malgré leur progression annuelle moyenne modérée de 1,64 % par an pendant la période 2006-2011, expliquent 56 % de la hausse des charges de gestion entre 2006 et 2011. Les charges à caractère général en expliquent 21,8 %. Il convient de souligner la forte progression des locations immobilières (compte 6132) dont le montant passe de 6,6 M€ en 2006 à 15 M€ en 2011, soit une progression 126 % sur six ans. Cette hausse est liée à la location de locaux administratifs.

Marseille présente un ratio de rigidité des charges structurelles incompressibles¹¹ d'un niveau élevé : 55 % en 2010 et 2011, en baisse par rapport à 2008 et 2009.

c) L'augmentation des produits de gestion est le fait de la fiscalité

Les recettes réelles de fonctionnement de Marseille sont comparables à la moyenne de sa strate.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Moyenne des communes de plus de 300 000 habitants hors Paris (données DGCL)
RRF / population	1 201	1 369	1 222	1 182	1 255	1 266	1 256
Produits des impositions / population	388	401	413	427	446	686	676
DGF / population	286	294	302	295	298	299	272

Source : informations financières- compte administratif

Les produits de gestion ont progressé de 2,79 % en moyenne annuelle par an et de 14,76 % au cours de la période 2006-2011. Cette progression est essentiellement due aux ressources fiscales qui représentent 61,90 % des produits de gestion et qui ont progressé de 22,21 % entre 2006 et 2011. Au sein de cet ensemble, la seule catégorie des contributions directes a progressé de 35,88 % avec une variation annuelle moyenne de + 6,32 %. Leur structure reste identique : taxe d'habitation 57 % et taxe foncière sur le bâti 43 %.

Cette hausse résulte de l'effet cumulatif de la hausse des bases tout au long de la période, de l'évolution des taux et de mesures spécifiques : les produits de taxe d'habitation évoluent notamment entre 2010 et 2011 de 17 % du fait de la réduction de l'abattement général à la base de 15 % à 5 % appliqué pour la première fois en 2011.

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal s'établit à 136 %, contre 119 % pour la moyenne des communes de plus de 300 000 habitants hors Paris¹².

La hausse des produits fiscaux atteint toutefois ses limites au vu de la faiblesse des bases imposées¹³ et du potentiel fiscal au regard des moyennes nationales¹⁴.

Les autres impôts et taxes concernent d'une part les reversements de fiscalité de la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole (attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire) et des autres reversements de fiscalité pour un montant de 173,86 M€ en 2011, et d'autre part les différentes taxes dont la plus importante est la taxe additionnelle sur les droits de mutation (31,9 M€ en 2011) dont il convient de noter le redressement sensible en 2011 par rapport à 2010 (+16,8 %) ; même le pic de 2008 (31,6 M€) a été dépassé. La taxe sur l'électricité a rapporté 14,1 M€ en 2011.

La dotation globale de fonctionnement et les autres dotations, subventions et autres participations représentent 30,82 % des produits de gestion et progressent pendant la période 2006-2011 en moyenne annuelle de 2 %. Au cours de cette période, la dotation globale de fonctionnement qui représente à elle seule 24,40 % des produits de gestion est en augmentation de 11,41 % alors que les autres dotations et participations connaissent un recul de 22,81 %.

¹¹ Rapport entre la somme des charges de personnel, des intérêts courus et du compte 655 (contingents et participations obligatoires) et la somme des recettes réelles de fonctionnement et du compte 777 (quote-part des subventions d'investissement transférée au compte de résultat).

¹² Source : compte administratif 2011.

¹³ 894 € par habitant en 2010, la moyenne de la strate étant de 1 176 € par habitant.

¹⁴ 625 € par habitant contre 856 € pour la moyenne de la strate.

Les autres recettes, qui représentent 7,28 % des produits de gestion, progressent fortement au cours de la période (+16,05 % entre 2006 et 2011 dont +14,63 % pour les produits des services et du domaine).

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Contributions directes	313 368 971	323 251 228	333 514 279	362 053 082	383 342 907	425 790 138
Autres impôts et taxes	221 069 736	212 288 767	224 511 594	215 884 781	221 420 708	227 360 837
DGF	231 151 389	237 436 765	243 798 836	249 829 353	256 065 251	257 515 673
Autres dotations, subv. et participations	87 682 204	82 858 675	69 363 847	68 689 037	76 692 880	67 686 032
Produits des services et du domaine	40 530 447	40 487 503	39 621 630	42 287 827	42 434 886	46 458 281
Autres recettes	25 693 073	30 547 049	30 545 020	32 704 007	35 969 061	30 395 369
Produits de gestion	919 495 821	926 869 987	941 355 206	971 448 086	1 015 925 693	1 055 206 330
Charges de personnel	495 328 268	514 702 643	520 951 618	529 884 095	531 849 824	537 211 703
Charges à caractère général	156 568 501	163 489 974	177 118 042	171 753 246	167 895 028	172 659 590
Subventions	74 201 858	71 505 276	75 077 938	77 467 583	79 824 903	85 938 544
Autres charges	13 748 780	13 896 380	14 414 339	16 080 488	16 803 937	17 871 964
Charges de gestion	739 847 407	763 594 274	787 561 937	795 185 413	796 373 692	813 681 801
Excédent brut de fonctionnement	179 648 413	163 275 713	153 793 269	176 262 673	219 552 000	241 524 529
Transferts de charges						
Produits financiers	12 623 701	11 311 542	7 529 129	7 791 421	3 932 020	2 858 922
Charges financières	5 130 357	4 423 674	5 463 907	1 361 330	558 865	1 285 539
Intérêts des emprunts	66 854 304	74 791 572	79 316 814	67 348 252	56 094 032	57 612 706
Résultat financier	-59 360 959	-67 903 704	-77 251 592	-60 918 160	-52 720 877	-56 039 323
Produits exceptionnels	29 828 803	157 030 757	31 830 288	10 382 575	61 276 737	24 061 032
Charges exceptionnelles	45 512 698	176 442 946	58 149 005	30 536 222	84 417 375	47 804 411
Résultat exceptionnel	-15 683 894	-19 412 190	-26 318 717	-20 153 647	-23 140 638	-23 743 379
Dotations aux Amortissements et aux Provisions	67 129 358	60 817 734	61 387 087	64 382 767	65 451 879	72 239 333
Reprises sur Amortissements et Provisions	2 746	16 004				
Total des charges	924 474 123	1 080 070 200	991 878 750	958 813 983	1 002 895 844	992 623 789
Total des produits	961 951 071	1 095 228 290	980 714 623	989 622 082	1 081 134 450	1 082 126 285
Résultat de fonctionnement	37 476 948	15 158 090	-11 164 127	30 808 098	78 238 606	89 502 495
Capacité d'autofinancement brute	104 602 226	74 274 593	48 747 450	94 049 158	143 312 063	160 778 167
Amort. du capital de la dette	118 513 502	158 009 933	136 661 683	151 425 999	162 736 962	174 726 207
Capacité d'autofinancement disponible	-13 911 277	-83 735 339	-87 914 233	-57 376 840	-19 424 899	-13 948 040

Source : comptes administratifs

d) Une capacité d'autofinancement en progrès mais toujours insuffisante

Compte tenu de la progression des produits de gestion plus forte que celle des charges de gestion, l'excédent brut de fonctionnement progresse de 6,10 % en moyenne annuelle.

Le résultat exceptionnel est largement déficitaire pendant toute la période. Ce déficit correspond principalement, à hauteur de 16 M€ par an, aux subventions versées aux fermiers et concessionnaires (notamment la restauration scolaire). En 2010 et 2011, ce déficit structurel a été augmenté des subventions d'équilibre versées au budget annexe du palais de la glace et de la glisse, soit 2 M€ en 2010 et 4,3 € en 2011.

Après avoir chuté de 53 % sur la période 2006-2008, la capacité d'autofinancement brute progresse régulièrement depuis trois ans : + 93 % en 2009, + 52 % en 2010, + 12 % en 2011. Elle atteint un montant de 160,78 M€ fin 2011 contre 48,75 M€ fin 2008. Toutefois, elle est encore insuffisante à hauteur de 14 M€ pour financer en totalité le remboursement du capital de la dette qui s'établit en 2011 à 174,72 M€ ; elle ne contribue pas *a fortiori* à la couverture des dépenses d'investissement, qui s'élèvent en 2011 à 232,72 M€.

La capacité d'autofinancement brute est proche de la moyenne de la strate à 187 €/habitant pour 190 €/habitant. Par contre, la capacité d'autofinancement nette, calculée après le remboursement de l'annuité de la dette en capital, s'en éloigne fortement (-16 €/habitant à Marseille contre 58 € pour la moyenne de la strate).

Les efforts de la collectivité, déjà entrepris, doivent porter sur l'amélioration de la capacité d'autofinancement par une diminution des dépenses courantes conjuguée à une optimisation des recettes de fonctionnement.

e) Le financement propre disponible

La ville de Marseille part avec un handicap car elle ne peut dégager aucun autofinancement net : il est négatif tout au long de la période. Ainsi son financement propre résulte essentiellement du FCTVA et de subventions dans une moindre mesure.

Le financement propre est loin de couvrir les dépenses d'équipement. Chaque année le besoin de financement résiduel est en moyenne de l'ordre de 150 M€. La collectivité a donc recours à l'emprunt (735 M€ sur la période) ou dégrade son fonds de roulement (20 M€ sur la période).

f) La trésorerie

La trésorerie permet de ne couvrir que 11 jours de charges de gestion en 2011, moins d'un jour en 2008 et 2009 et 8 jours en 2010.

g) Les résultats agrégés et l'équilibre financier

Le tableau ci-dessous montre que la ville de Marseille dégage un résultat agrégé négatif tout au long de la période (les données sont présentées hors restes à réaliser en recettes d'investissement, du fait de l'absence de restes à réaliser en dépenses d'investissement : cf. § 1.4).

en M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dép. fonctionnement	937,639	1 093,428	1 005,087	971,930	1 016,052	1 005,815
Recettes fonctionnement	975,116	1 108,586	993,923	1 002,738	1 094,291	1 095,318
Excédent n-1 reporté	96,883	110,118	101,229	86,565	98,062	121,772
Résultat d'exécution de fonctionnement	134,360	125,276	90,065	117,373	176,301	211,275
RAR en dépenses fonctionnement	66,262	64,513	58,964	61,462	61,602	63,352
RAR en recettes fonctionnement	-	-	-	-	-	-
Dépenses d'investissement	468,889	686,282	487,996	476,252	459,987	530,367
Déficit n-1 reporté	126,393	89,492	103,616	77,583	109,637	147,408
Recettes investissement	451,835	641,040	481,732	440,698	402,904	431,589
Affectation	53,955	24,243	32,297	3,500	19,311	54,528
Résultat d'exécution d'investissement	- 89,492	- 110,491	- 77,583	- 109,637	- 147,409	- 191,658
RAR en dépenses investissement	-	-	-	-	-	-
RAR en recettes investissement	-	-	-	-	-	-
Résultat cumulé BP	- 21,394	- 49,728	- 46,482	- 53,726	- 32,710	- 43,735
Résultat cumulé BA Pompes Funèbres	0,976	1,248	0,443	1,339	1,047	0,192
Résultat cumulé BA Pôle Média Belle de Mai	2,756	2,771	3,144	3,936	2,344	2,764
Résultat cumul BA PGG			1,092	1,424	-	-
Résultat cumul BA Stade Vélodrome						8,406
Résultat cumul BA Espaces Événementiels						0,446
Résultat cumulé agrégé	- 17,662	- 45,709	- 41,803	- 47,027	- 29,319	- 32,311
Art. L1612-14 CGCT :						
Déficit global comparé au recettes de fonctionnement :	1,81%	4,12%	4,21%	4,69%	2,68%	2,95%
Eligible au L. 1612-14 ?	non	non	non	non	non	non
Estimation théorique des RAR en dépenses d'investissement pour atteindre le seuil de l'article L. 1612-14 :						
Résultat agrégé avec RAR dépenses inv atteignant seuil 5%	- 48,756	- 55,429	- 49,696	- 50,137	- 54,715	- 54,766
RAR en dépenses d'investissement	31,094	9,720	7,893	3,110	25,396	22,455

Le déficit du compte administratif n'est toutefois pas supérieur au seuil défini par l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales, au-delà duquel le préfet saisit la chambre régionale des comptes pour proposer à la collectivité les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire. Mais ce constat doit être fortement nuancé par le fait que la ville ne fait pas apparaître de restes à réaliser en dépenses d'investissement.

Conclusion

Malgré une quasi-stabilité des charges de gestion notamment en fin de période, et une progression un peu plus élevée des produits de gestion, la situation de la ville reste préoccupante en raison notamment de l'absence d'autofinancement. Face d'une part à une dette importante et aux charges financières en résultant, et d'autre part au peu de marge de manœuvre fiscale dont dispose la ville eu égard à la faiblesse des bases et à la pression fiscale déjà forte, la ville continue d'investir au-delà de ses moyens financiers en recourant à l'emprunt. Ces conditions ne sont donc guère propices à la diminution pourtant nécessaire de l'endettement communal.

3 LA MAITRISE DES OPERATIONS FINANCIERES

3.1 La nécessité de formaliser la mise en œuvre des règles budgétaires, comptables et financières

Les communes peuvent se doter, à titre facultatif, d'un règlement budgétaire et financier. Ce document présente plusieurs avantages :

- décrire les procédures de la collectivité, les faire connaître avec exactitude et donner pour objectif de les suivre le plus précisément possible ;
- créer un référentiel commun et une culture de gestion que les directions et les services de la collectivité peuvent s'approprier ;
- rappeler les normes et respecter le principe de permanence des méthodes ;
- préciser la réglementation budgétaire et financière lorsqu'aucune disposition n'est prévue, s'agissant par exemple du niveau de vote des autorisations de programme, ou de la caducité de celles-ci lorsqu'elles restent non affectées.¹⁵

Les observations du présent rapport tenant notamment à la procédure de rattachement des charges et des produits, à la gestion des autorisations de programme, aux restes à réaliser et à diverses insuffisances ou anomalies comptables démontrent l'utilité d'un tel règlement qui regrouperait les instructions internes existantes, les complèterait, les actualiserait et serait facilement accessible aux personnels concernés.

Lors du dernier examen de la gestion de la ville, la chambre avait constaté l'absence d'un règlement financier qui permettrait de formaliser les procédures budgétaires et financières internes. Près de six ans après ce contrôle, la ville de Marseille n'a pas réalisé ce type de document et indique qu'un groupe de travail sera constitué afin de l'inclure à terme dans le guide des procédures de la ville.

Recommandation n° 7 :

Adopter un règlement financier formalisant l'ensemble des procédures de mise en œuvre des normes budgétaires, financières et comptables que doivent appliquer les services de la commune.

3.2 La nécessité d'améliorer les indicateurs de la comptabilité d'engagement et des délais de paiement

La chambre observe la faiblesse du suivi du circuit de la dépense, faute d'indicateurs appropriés identifiant les principales étapes de l'engagement au paiement. Elle note en premier lieu que les indicateurs de suivi des engagements suivants n'ont pas encore été mis en place :

- délai entre la réception de la facture et la liquidation ;
- délai entre la réception de la facture et le mandatement ;
- délai entre le mandatement et la transmission au comptable ;
- taux de dépenses dont la date d'engagement est postérieure à la date d'arrivée de la facture ;
- taux de dépenses sans engagement préalable ;
- écart entre le montant engagé et le montant mandaté.

¹⁵ Cette analyse est celle du comité national de fiabilité des comptes locaux.

Cette absence d'indicateurs de suivi empêche la ville d'identifier dans le circuit de mandatement les phases ralentissant le processus de paiement et de s'assurer que la comptabilité d'engagement est utilisée conformément à la réglementation, à savoir que l'engagement comptable précède l'engagement juridique et est toujours préalable au service fait.

La chambre observe en second lieu que les délais de paiement doivent être améliorés.

Entre 2006 et 2010, les délais de paiement sont erratiques, sans amélioration sensible. Seule l'année 2010 s'est approchée d'un délai de paiement de 30 jours.

La ville pourrait améliorer la chaîne de mandatement en ciblant les causes de ralentissement.

Ces délais de paiement sont à rapprocher du montant des intérêts moratoires versés chaque année. Ce montant, comptabilisé au compte 6711, auquel ne doivent pas être imputées les sommes versées à l'issue de procédures contentieuses, demeure modeste au regard de l'importance de la collectivité.

La chambre relève toutefois la part importante de quelques fournisseurs qui donnent lieu à des intérêts moratoires élevés. Un travail pourrait être engagé par la ville sur ces quelques fournisseurs afin de prévenir ces retards dans les paiements.

L'application informatique Pythéas permettait une édition hebdomadaire de la liste des intérêts moratoires dus afin de permettre un mandatement régulier. Après la mise en place du logiciel Pégase au 1^{er} janvier 2012 le suivi des délais de paiement et le calcul des intérêts moratoires n'est pas encore redevenu systématique. Cette mise en place s'est également accompagnée d'un très fort retard des mandatements en début d'année. Il faut donc s'attendre à une forte dégradation du délai de paiement en 2012 ainsi qu'à une augmentation des intérêts moratoires.

La collectivité indique que la réduction des délais de paiement est un de ses objectifs qu'elle entend réaliser par la modernisation de ses outils et notamment la dématérialisation des pièces. Elle envisage d'élaborer des indicateurs du circuit de la dépense après la création de l'info-centre du nouveau logiciel Pégase.

3.3 L'absence de service d'audit interne

Entre octobre 2008 et décembre 2010 une réforme des services municipaux a été entreprise par la ville de Marseille.

La réorganisation des services de la ville s'est accompagnée de la création d'une mission de contrôle de gestion et, dans certaines délégations, d'un « centre de ressources partagées ».

Ce type de services ne peut toutefois se substituer à un service d'audit interne. Il est regrettable que la ville n'ait pas profité de la réorganisation de 2010 pour se doter d'un tel service, indépendant et directement placé auprès du maire ou du directeur général des services. Sa création se justifierait pourtant compte tenu de la taille d'une ville comme Marseille.

Recommandation n° 8 :

Mettre en place un service d'audit interne

4 L'INFORMATION LACUNAIRE DU CONSEIL MUNICIPAL

Dans plusieurs des domaines examinés par la chambre, l'information donnée au conseil municipal apparaît très insuffisante.

4.1. La gestion de la dette

La délégation donnée au maire par le conseil municipal pour procéder à la réalisation des emprunts ne fixe pas de limites au champ des pouvoirs délégués contrairement à ce que préconise la circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités et à leurs établissements publics.

Dans un souci d'information de l'assemblée délibérante, l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales a prévu que le maire « *doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal* » des actes effectués en application de la délégation.

En l'espèce, un compte rendu n'est présenté au conseil municipal qu'une fois par an. Or, le conseil municipal doit se réunir au moins une fois par trimestre en application de l'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales. C'est donc au moins une fois par trimestre que le maire doit rendre compte de ses décisions dans les domaines délégués afin d'assurer une parfaite information du conseil municipal, sans qu'ait d'influence sur cette obligation légale le rythme des opérations d'emprunts.

Afin de suivre les préconisations de la circulaire interministérielle du 25 juin 2010 précitée, la ville de Marseille présente depuis 2012 un rapport annuel sur la gestion de la dette. Ce rapport (délibération du 19 mars 2012) présente le bilan de l'année écoulée, la situation au 1^{er} janvier de l'année et les perspectives pour l'année à venir avec un profil de l'encours de dette selon la typologie de la charte de bonne conduite dite « Gissler » précitée.

Ce rapport reprend les indications minimales de la circulaire du 25 juin 2010 et n'apporte pas beaucoup plus d'informations que les annexes au budget ou au compte administratif.

La gestion de la dette reste donc à Marseille une prérogative quasi-exclusive de l'exécutif. La ville de Marseille n'a pas mis en œuvre la recommandation faite par la Cour des comptes dans son rapport public sur la gestion de la dette publique locale de juillet 2011, invitant à instaurer chaque année un débat d'orientation de la dette, déterminant la stratégie de gestion de la dette et permettant de définir la délégation de pouvoir accordée à l'exécutif.

4.2. Un débat d'orientation budgétaire lacunaire

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales dispose que dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8 du même code. Le règlement intérieur adopté par une délibération du 6 octobre 2008 dispose seulement que « *le maire ou un élu désigné par lui expose les orientations générales du budget* ». Cette formulation ne répond pas aux dispositions susvisées, en ce qu'elle ne fixe pas les conditions du débat.

Selon l'instruction comptable M14, le débat d'orientation budgétaire s'insère dans les mesures d'information du public sur les affaires locales et permet aux élus d'exprimer leurs vues sur une politique budgétaire d'ensemble. Il permet également au maire de faire connaître les choix budgétaires prioritaires et les modifications à envisager par rapport au budget antérieur.

Le rapport d'orientations budgétaires 2012 communiqué aux conseillers municipaux et présenté lors du conseil municipal du 6 février 2012 comporte 27 pages sur lesquelles il n'y a que cinq pages consacrées aux orientations budgétaires proprement dites. Les seuls éléments détaillés sont relatifs aux prévisions de dotations. Ainsi, il n'y a pas de précisions chiffrées sur les engagements pluriannuels envisagés, contrairement à ce que prévoit l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales : ne sont pas mentionnés par exemple les engagements financiers relatifs à l'opération du stade Vélodrome, et le fait que la dette va s'accroître à la réception de l'ouvrage du montant de la part d'investissement restant à payer. Il n'y a pas non plus d'évaluation du niveau d'autofinancement.

En principe, les communes se dotent d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) (en général une mandature). Les projets, constitués soit d'un projet particulier soit d'un ensemble d'opérations homogènes, peuvent faire l'objet d'un financement par autorisation de programme.

La ville de Marseille n'a pas adopté de plan pluriannuel d'investissement, qui décline l'ensemble des opérations d'équipement prévu pour un cycle d'investissement et pourrait venir au soutien du débat d'orientation budgétaire. Ce constat est à rapprocher des observations faites plus haut en matière d'information du conseil municipal sur les autorisations de programme et l'absence d'échéancier de crédits de paiement.

Recommandation n° 9 :

Recentrer le rapport d'orientations budgétaires sur les questions budgétaires, développer les informations qu'il devrait contenir en faisant notamment état des engagements pluriannuels.

5 LE CONTRAT DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE DU STADE VELODROME

Le stade Vélodrome a connu une première transformation d'envergure pour la coupe du monde de football de 1998 qui a nécessité la réalisation de travaux, en maîtrise d'ouvrage publique, pour porter sa jauge de 35 000 à 60 000 places.

L'actuel projet de reconfiguration du stade a été initié en 2005. Il partait du constat que le stade n'offrait pas les mêmes qualités de sécurité, de confort et d'accueil que les autres stades européens de facture plus contemporaine. Le club résident manquait de places avec prestations et d'espaces à louer pour des manifestations et ne pouvait pas dès lors développer la part de ses revenus liée au marketing.

La perspective de l'organisation du championnat d'Europe de football en France en 2016 a conduit à définir un réaménagement conforme aux exigences de l'Union of European Football Associations (UEFA).

La chambre a examiné le contrat de partenariat public-privé signé à cet effet le 25 octobre 2010, au terme d'une phase d'analyse des besoins relativement sommaire. L'analyse des risques qui l'accompagne apparaît de ce fait superficielle.

La collectivité répond en faisant valoir le caractère détaillé du programme fonctionnel sur la base duquel a été engagée la consultation des entreprises. Or dans le phasage d'une opération, la collectivité n'élabore son programme qu'après s'être assurée de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée. Le programme a ensuite pour objet de définir les objectifs de l'opération et les besoins qu'elle doit satisfaire ainsi que les contraintes et exigences de qualité sociale, urbanistique, architecturale, fonctionnelle, technique et économique, d'insertion dans le paysage et de protection de l'environnement, relatives à la réalisation et à l'utilisation de l'ouvrage. Au cas particulier aucun élément ne permet notamment de justifier le choix de la jauge par rapport aux besoins du club ou aux exigences de l'UEFA.

Quant au déséquilibre des relations contractuelles entre la ville et le club de l'Olympique de Marseille (OM), déjà relevée en 2008, il s'aggrave encore au bénéfice de ce dernier dans le cadre de la convention de 2011.

5.1. Le choix du cadre juridique

Une première étude de faisabilité a été rendue en janvier 2005 par l'équipe qui avait réalisé l'extension de 1998 avec trois hypothèses : la couverture seule, ou la couverture couplée avec un agrandissement de la tribune Jean Bouin avec deux options, pour accroître la capacité d'accueil du stade à 70 000 ou 80 000 places.

Par délibération du 15 mai 2006 le conseil municipal a approuvé le lancement d'une consultation pour une mission d'assistance à l'évaluation préalable à caractère économique, financière, juridique et administrative en vue de la reconfiguration et de la couverture du stade Vélodrome. Le maire précisait dans son rapport qu'*«il s'agit de proposer une évaluation préalable globale en vue de déterminer les conditions de recours éventuel à la passation, le cas échéant, d'un contrat de partenariat.»*

a) Les différentes options envisagées

Alors que l'étude préalable de 2007 préconisait un schéma concessif, l'option du contrat de partenariat a été finalement retenue en 2009 sur la base d'une argumentation contestable.

- L'étude préalable de 2007

Cette étude part du dossier étudié par la précédente équipe et porte sur les trois mêmes hypothèses de transformation. La modélisation financière se fait sur deux schémas juridiques : un contrat de partenariat¹⁶ associé à une exploitation du stade externalisée (hors période de mise à disposition à l'Olympique de Marseille) et un schéma concessif¹⁷ pour la totalité.

Les délais de réalisation, les coûts d'investissement et d'exploitation sont similaires dans les deux montages tout comme les revenus générés. La seule différence réside dans la prise en charge du risque sportif (dégradation des performances sportives et donc financières du club), imputée à la société dans le cas d'une concession, à la ville dans le cas d'un contrat de partenariat.

Le rapport final se prononce pour le deuxième scénario d'investissement conduisant à une capacité d'environ 70 000 places pour un coût de l'ordre de 130 M€, considérée comme la jauge idéale avec l'inclusion d'un programme immobilier de 60 000 m² dont un périmètre d'activités urbaines axées sur l'économie du sport et des loisirs, susceptibles de faire vivre l'équipement en dehors des jours de matchs et de nature à minimiser les contributions publiques. L'intégration du stade Delort dans le projet est également envisagée avec la possibilité d'y réaliser une piste d'athlétisme mais sans chiffrage.

La formule du contrat de partenariat n'est alors pas retenue, notamment parce que la condition de complexité requise par l'article L. 1414-2 du code général des collectivités territoriales pour conclure un tel contrat n'était pas satisfaite. Il n'apparaissait pas en effet que la ville ne fût pas en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, d'autant qu'elle avait conduit la précédente opération d'extension en maîtrise d'ouvrage publique.

Dès lors le schéma préconisé est le schéma concessif, soit sous forme de concession classique soit sous celle d'un bail emphytéotique administratif (BEA)¹⁸ sur le périmètre du projet (stade et projet urbain) associé à une convention d'exploitation du stade pour 35 ans.

Le conseil municipal du 30 juin 2008 acte le principe de l'opération de rénovation sans trancher sur le schéma juridique. La délibération a notamment pour objet de confirmer la volonté de la ville de « *rénover, agrandir et couvrir le stade Vélodrome pour le mettre au rang des grands équipements internationaux* » et de prendre acte des hypothèses du rapport d'étape présenté sur la base de l'étude d'évaluation.

¹⁶ Le contrat de partenariat est un contrat par lequel la personne publique confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements immatériels d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou à la transformation des ouvrages ou équipements ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion (articles L. 1414-1 et suivants du code général des collectivités territoriales). Ce contrat n'est conclu que compte tenu de la complexité, du caractère d'urgence du dossier ou lorsque le bilan entre les avantages et les inconvénients est plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique (ce troisième critère a été ajouté par la loi du 28 juillet 2008).

¹⁷ La concession est une forme de délégation de service public (articles L.1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales) qui charge un délégataire de réaliser un ouvrage public et/ou d'assurer un service public à ses frais, avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers de l'ouvrage ou du service public. La durée du contrat est calculée en fonction du temps nécessaire pour l'amortissement de l'ouvrage construit.

¹⁸ Le bail emphytéotique administratif prévu à l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales est un contrat par lequel une collectivité territoriale, propriétaire d'un bien immobilier, confère à un tiers privé le droit d'occuper ce bien pour une longue durée (entre 18 et 99 ans), en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général. Il confère au tiers, appelé emphytéote, des droits réels immobiliers analogues à ceux d'un propriétaire.

Un marché d'assistance financière et juridique à maîtrise d'ouvrage est notifié le 27 octobre 2008 au groupement précédemment en charge de l'évaluation préalable. Son objet est la négociation avec l'ensemble des partenaires institutionnels et avec le club résident et, en tranche conditionnelle, l'assistance à la mise en œuvre d'une délégation de service public ou d'un contrat de partenariat public-privé (PPP).

- **L'option du contrat de partenariat public-privé retenue en 2009**

L'étude d'évaluation présentée aux organes consultatifs¹⁹ en juin 2009 conduit à justifier le choix de la formule du PPP.

Le rapport d'évaluation préalable du 22 juin 2009 est réalisé à partir de l'étude rendue en 2007, complétée par une étude qui expose les évolutions législatives. Il prend en compte l'engagement de la France dans la candidature à l'organisation de l'Euro 2016 qui nécessite de confirmer rapidement l'engagement ou non du projet. En effet le cahier des charges de l'UEFA impose la couverture de l'intégralité des stades et préconise que figurent dans la candidature au moins deux stades de plus de 50 000 places aux normes ; le projet marseillais crédibiliserait donc la candidature française.

L'étude technique n'est cependant pas actualisée pour tenir compte de ces éléments nouveaux et les chiffrer.

Le montage en partenariat est également différent de celui envisagé dans l'étude de 2007 qui prévoyait une exploitation externalisée ; dans le nouveau scénario, le titulaire du PPP la prend à sa charge.

L'évaluation présentée est celle prévue par l'article L. 1414-2-I du code général des collectivités territoriales²⁰ qui oblige la collectivité à une véritable démarche non seulement de définition de ses besoins mais aussi d'analyse du choix d'investissement et d'évaluation pluriannuelle comparative. Elle doit porter sur la performance attendue au titre du service recherché exprimée par des indicateurs précis et mesurables.

L'arrêté du 2 mars 2009 fixe la méthodologie applicable tandis que le guide méthodologique proposé en la matière par le ministère des finances explicite les deux objets d'une telle évaluation :

- vérifier que le projet répond bien aux conditions législatives qui permettent d'y recourir, telles que définies par l'article L. 1414-2 du code général des collectivités territoriales ;
- examiner si le recours au contrat de partenariat permet d'offrir une solution alternative moins coûteuse ou plus avantageuse (apportant un meilleur rapport coût/performance) pour atteindre les objectifs poursuivis par la personne publique.

L'évaluation préalable au cas présent s'attache au premier de ces deux objets mais n'est pas suffisamment étayée pour permettre de répondre au second.

¹⁹ Comité technique paritaire et commission des services publics locaux

²⁰ « Les contrats de partenariat donnent lieu à une évaluation préalable précisant les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif qui conduisent la personne publique à engager la procédure de passation d'un tel contrat. Cette évaluation comporte une analyse comparative de différentes options, notamment en termes de coût global hors taxes, de partages des risques et de performance, ainsi qu'au regard des préoccupations de développement durable. Lorsqu'il s'agit de faire face à une situation imprévisible, cette évaluation peut être succincte. Cette évaluation est menée selon une méthodologie définie par le ministre chargé de l'économie. Elle est présentée à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou à l'organe délibérant de l'établissement public, qui se prononce sur le principe du recours à un contrat de partenariat. »

La mission d'appui aux partenariats public privé (MAPPP) n'a pas été consultée. Certes, sa saisine est facultative mais la ville s'est privée de son expertise qui a été d'ailleurs sollicitée pour deux autres PPP conclus pour des projets de grands stades, à Lille et à Nice.

b) Une argumentation contestable

L'étude d'évaluation pose en préalable que la dégradation des conditions de financement résultant de la crise financière, associée aux améliorations juridiques du dispositif du contrat de partenariat (loi du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat, lois dites du « plan de relance », loi de finances rectificative du 4 février 2009 et loi d'accélération des programmes d'investissement publics et privés, LAPCIPP²¹ du 18 février 2009) confèrent un avantage au contrat de partenariat par rapport à la concession.

Cette argumentation apparaît contestable :

- Les dispositions de la loi du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat qui sont mises en avant pour justifier du recours au PPP sont en fait des dispositions qui ont pour effet de rapprocher les deux dispositifs en ouvrant au PPP des possibilités qui jusque-là ne bénéficiaient qu'à la concession mais sans pour autant donner avantage à l'un ou à l'autre des deux schémas ;
- Les lois « plan de relance » concernent de la même manière les deux types de montages juridiques;
- La possibilité d'autoriser la conclusion de baux dans les conditions du droit privé y compris pour une durée excédant celle de la concession ne fait pareillement que rétablir l'égalité entre contrat de partenariat et concession. Quant à la possibilité pour le titulaire du contrat de partenariat d'exproprier avec l'accord de la collectivité (LAPCIPP), elle n'a au cas d'espèce aucun impact puisque la ville est propriétaire des terrains concernés.

Par ailleurs l'étude d'évaluation de 2009 fait valoir que le PPP bénéficierait de meilleures conditions de financement (maturité plus longue, marges moins élevées) que le schéma concessif. En effet le loyer d'investissement perçu par le partenaire auprès de la ville peut faire l'objet d'une cession de créance acceptée²² dite cession Dailly (ce qui n'est pas possible dans le cadre d'une concession en l'absence de subventions d'exploitation, le concessionnaire se rémunère sur le seul usager). La nature publique de la contrepartie (la ville de Marseille versant la redevance correspondant à la mise à disposition du stade dans le schéma PPP alors que dans celui de la concession c'est le club qui la verse) permettrait d'obtenir de meilleurs taux des banquiers.

Ces arguments procèdent de simples affirmations. Ils sont de surcroît dépourvus de portée pratique dès lors que les seuls opérateurs susceptibles de candidater pour une concession ou un PPP de ce type sont les grandes entreprises du secteur et il n'est pas démontré que leurs conditions de financement bancaire diffèrent selon le montage juridique surtout si, derrière, est adossée une collectivité publique telle que la ville de Marseille. Aucun élément n'est fourni permettant de chiffrer, dans une offre bancaire, le différentiel de taux dont pourrait bénéficier un groupement qui se prévaudrait d'une cession de créance sur la ville.

²¹ Cette loi prévoit la garantie d'Etat pour les concessions et contrat de partenariat, la possibilité d'offres ajustables sur les modalités de financement, le déplafonnement de la cession de créance, la suppression de l'obligation de financement intégral, la valorisation domaniale en délégation de service public.

²² La personne publique s'engage à payer la part de la dette cédée (au maximum 80 % de la rémunération due par la personne publique au titre des coûts d'investissement - article 42 de la loi du 28 juillet 2008) de façon irrévocable aux établissements prêteurs qui, dès lors, assimilent le risque lié au financement demandé par le titulaire du contrat de PPP à un risque public, d'où un taux de financement plus avantageux.

La cession de créance n'aurait par ailleurs pas été la seule garantie possible. En effet il existait la possibilité pour l'Etat d'accorder une garantie partielle sur les prêts aux titulaires des contrats ayant fait l'objet d'une signature avant le 31 décembre 2010 dès lors que les projets étaient jugés prioritaires. A supposer donc que le concessionnaire n'eût pas eu de créance à céder en phase exploitation, le projet aurait pu tout autant bénéficier d'une garantie publique.

Quant à la référence à la conjoncture de l'époque, il apparaît que le bouclage financier des contrats de partenariat s'est avéré plus difficile à réaliser, de tels financements à long terme entraînant l'application de marges bancaires élevées. Le ratio d'endettement des opérations a dû être diminué, nécessitant plus de fonds propres et augmentant substantiellement les loyers financiers, rappelant une des faiblesses structurelles des PPP : leur surcoût financier par rapport à un financement direct du secteur public local, argument qui n'a pas été pris en compte dans l'étude d'évaluation.

c) Le critère insuffisamment probant de la complexité

L'évaluation préalable justifie le recours au contrat de partenariat par le critère de la complexité, condition nécessaire pour mettre en œuvre une procédure de dialogue compétitif selon les dispositions de l'article L. 1414-5 du code général des collectivités territoriales, présentée comme seule adaptée à un tel projet.

La complexité est invoquée à deux titres :

- une complexité technique et fonctionnelle, qui réside d'une part dans le nombre et la diversité des réglementations applicables ainsi que dans leur forte évolutivité et, d'autre part, dans l'objectif d'optimisation de l'exploitation en développant d'autres fonctionnalités au-delà de l'activité prioritaire d'accueil des rencontres du club résident ; s'y ajoute la contrainte de reconfiguration du stade en mode occupé avec un objectif de livraison début 2014 ;
- la complexité du montage juridique et financier du fait de l'économie même d'un projet de grand stade qui repose sur une diversification des recettes ; une optimisation de la répartition des risques entre les acteurs ; la présence d'un club résident dont les événements sont soumis à une réglementation très contraignante qui va elle-même contraindre le calendrier de réalisation.

L'argument de la complexité de la réglementation, évoqué pareillement pour justifier le recours au PPP pour la construction et l'exploitation du grand stade de Lille, a été considéré comme insuffisant à lui seul par la MAPPP, dans son avis n° 2006-13, qui ne retient qu'un critère de complexité fonctionnelle due à l'exploitation d'autres activités que celle de l'accueil du club résident. L'argument de la complexité fonctionnelle ne paraît pas dirimant dans le cas du stade Vélodrome, dès lors que la ville l'exploitait déjà par l'organisation de concerts ou de séminaires, et que la rédaction d'un cahier des charges approprié permettrait de répondre à ces difficultés.

Quant à la contrainte évoquée de la reconfiguration du stade en mode occupé, c'est de fait un élément de complexité mais c'est aussi une sujétion fréquente sur un chantier (cas des bâtiments occupés tant par des services publics que pour des activités industrielles ou commerciales) qui se gère par les clauses du contrat.

La ville de Marseille fait valoir que la réalisation du chantier en site occupé s'imposait, faute de stade à proximité permettant d'accueillir 42 000 spectateurs tous les quinze jours. L'option plus économique de la fermeture provisoire du stade pour réaliser l'opération de couverture depuis l'intérieur n'a pas même été envisagée. La solution retenue représente selon la ville un surcoût de 15 M€.

Le second argument, celui de la complexité de l'ingénierie juridique et financière du projet, ne se suffit pas par lui-même. En effet le juge administratif a récemment rappelé (CAA de Bordeaux du 26 juillet 2012) que, conformément à l'article L. 1414-2 du code général des collectivités territoriales, la notion de complexité doit être « *entendue comme mettant objectivement la personne publique dans l'impossibilité de définir, seule et à l'avance, les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet ; que l'incapacité objective de la personne publique à définir seule ces moyens doit résulter de l'inadaptation des formules contractuelles classiques à apporter la réponse recherchée ; que la démonstration de cette incapacité incombe à la personne publique, et ne saurait se limiter à l'invocation des difficultés inhérentes à tout projet ; qu'à cet égard, ni le rapport final d'évaluation préalable, ni l'avis de la mission d'appui au partenariat public privé ne sauraient constituer, devant le juge, la preuve de la complexité invoquée* ».

La circulaire du 29 novembre 2005 relative aux contrats de partenariat à l'attention des collectivités territoriales précise à cet égard que « *la complexité doit s'apprécier dans une situation donnée, car, en passant des marchés d'études ou en s'entourant de partenaires spécialisés, une collectivité pourrait toujours acquérir la possibilité de définir les moyens techniques adéquats* ».

La ville fait valoir que l'argumentation avancée par la MAPPP pour justifier de la complexité fonctionnelle du projet lillois est transposable au projet de reconfiguration du stade Vélodrome. La chambre observe cependant que le projet lillois était d'une autre nature : il s'agissait de la création *ex nihilo* d'une aréna à l'intérieur même de l'enceinte du stade avec une moitié de pelouse rétractable laissant place à une «boîte à spectacles» offrant des jauges de 6 500 à 30 000 places et un projet immobilier annexe. La complexité technique du projet était avérée et la commission Grands stades Euro 2016 dans son rapport expose en effet, tout comme la MAPPP, que le projet répond au critère de la complexité et recommande une procédure de dialogue compétitif, seule en mesure de permettre une négociation et un échange avec les candidats.

Il n'en va pas de même pour le stade Vélodrome où il s'agit de couvrir les tribunes et de procéder à une mise aux normes pour satisfaire aux exigences de l'Euro 2016.

Deux autres critères auraient pu fonder le recours au contrat de partenariat:

- le critère de l'urgence dont il n'est pas ici fait état alors même qu'il aurait pu être évoqué dès lors que le besoin en rénovation devait être satisfait pour l'Euro 2016 ; le critère en l'espèce a été invoqué pour le stade de Bordeaux dont la réhabilitation a été envisagée en 2010 ;
- le critère du bilan plus favorable qui résulte d'une analyse approfondie entre les avantages et les inconvénients de chacun des contrats de la commande publique et permet de satisfaire à l'exigence constitutionnelle du bon emploi des deniers publics ; une réflexion sur la base de ce critère aurait eu l'avantage de possibles comparaisons avec l'ingénierie juridique et financière adoptée pour d'autres grands stades.

Cependant en 2009, ainsi que le fait valoir la ville, la jurisprudence n'était pas stabilisée sur la notion d'urgence et il y avait encore peu de retour sur le critère du bilan favorable.

Au final le peu de pertinence de l'argumentation sur la notion de complexité dans l'étude d'évaluation traduit avant tout l'insuffisance d'expertise de la collectivité sur le montage juridique et financier.

Ainsi que le relevait la Cour des comptes dans sa communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale d'octobre 2011 sur les partenariats public-privé pénitentiaires, l'argument de la complexité permet de privilégier le choix du PPP comme solution de facilité qui consiste à externaliser cette complexité, sans prendre en compte le coût de la prestation.

d) Une analyse limitée à deux options

Seuls deux schémas juridiques ont été examinés, alors que plusieurs formules pouvaient être adaptées au projet.

Dans son rapport sur les grands stades²³ du 24 novembre 2008, la commission Euro 2016²⁴ rappelait que pour les enceintes de plus de 25 000 places, en dehors du contrat de concession utilisé par exemple pour le Parc des princes à Paris, le stade de France²⁵ et celui du Mans²⁶ ou du PPP utilisé pour le grand stade de Lille²⁷, et ceux de Nice²⁸ et de Bordeaux²⁹, sont également utilisées les formules de la concession domaniale³⁰ (grand stade Gerland de Lyon), du bail emphytéotique administratif (stade Bollaert de Lens), ou du financement privé (projet pour le stade de l'Olympique lyonnais³¹).

Dans ces conditions il paraît peu compréhensible que l'analyse comparative ait été limitée à deux schémas juridiques : la concession et le PPP.

En effet, elle écarte d'emblée le schéma de maîtrise d'ouvrage associé à une gestion en régie ou à une exploitation externalisée au motif que la réussite du projet suppose une approche globale sous la responsabilité d'un seul opérateur qui en garantit la cohérence. La dissociation du projet de stade et du projet d'aménagement urbain est pareillement rejetée comme non pertinente. Ces choix ne font l'objet d'aucune démonstration.

L'analyse porte donc sur la comparaison entre le contrat de partenariat et un schéma concessif avec deux dispositifs possibles : une convention de concession ou un bail emphytéotique administratif associé à une convention d'exploitation non détachable sur la partie stade.

Alors que, selon l'étude, ces deux dispositifs ne présentent pas de différence significative, seule est envisagée l'option de la concession.

La formule du bail emphytéotique administratif aurait d'autant plus mérité d'être analysée que c'était l'option proposée par le club résident, ce qui n'était pas le cas à Nice, et qu'elle avait comme avantage pour la collectivité de confier tant l'investissement que la maintenance et l'entretien au club. La collectivité y oppose son choix politique de conserver le contrôle du stade et le risque induit du montage pour la ville qui pourrait être sollicitée en cas de défaillance. Aucune analyse financière n'est cependant avancée.

²³ L'appellation vise les stades d'une capacité nette supérieure à 30 000 places.

²⁴ Installée en février 2008 par le ministre des sports et présidée par Philippe Séguin, la commission avait pour objectif de s'interroger sur la capacité de la France à disposer, dès 2014, des 10 grandes enceintes nécessaires à la tenue de l'Euro 2016.

²⁵ Le stade de France d'une capacité de 81 338 places a été construit pour la coupe du monde de football de 1998 dans le cadre d'un contrat de concession de 30 ans pour la construction et l'exploitation contracté avec un consortium constitué par Bouygues, Dumez, SGE.

²⁶ Le stade du Mans d'une capacité de 25 000 places a été réalisé dans le cadre d'un contrat de concession pour la construction et l'exploitation de 35 ans conclu avec une filiale de Vinci.

²⁷ Le stade de Lille est un stade neuf d'une capacité de 47 882 places réalisé par Eiffage.

²⁸ Contrat de 245 M€ HT signé en décembre 2010 avec la société Vinci.

²⁹ Contrat de 170 M€ signé en juillet 2011 avec Vinci-Fayat pour un stade d'une capacité de 43 000 places.

³⁰ La convention temporaire d'occupation du domaine public est un contrat permettant la mise à disposition du stade à un tiers moyennant le paiement d'une redevance de manière durable mais précaire et révocable.

³¹ Capacité de 58 000 places pour un coût annoncé de 450 M€ (dont 300 M€ le stade) pour un complexe accueillant le centre d'entraînement de l'équipe professionnelle, les bureaux du siège de l'Olympique lyonnais, une boutique du club, 7 000 places de stationnement, deux hôtels de 150 chambres chacun, un centre de loisirs de 40 000 m² et des immeubles de bureaux (8 000 m²).

La ville fait valoir que le financement d'un projet d'équipement par un club sportif est délicat du fait de l'interdiction pour les collectivités locales et leurs groupements d'accorder des garanties d'emprunts aux clubs sportifs (article L. 113-1 du code du sport).

La chambre note cependant que la SASP Olympique de Marseille ne met pas en avant cette difficulté mais explique qu'elle a proposé à la ville la conclusion d'un bail emphytéotique administratif après avoir fait réaliser diverses études juridiques et techniques. Elle précise que l'argument alors invoqué par la ville pour refuser le montage était celui de l'impossibilité de conclure un bail emphytéotique administratif sans mise en concurrence, ce que conteste là encore le club qui rappelle que le Conseil d'Etat a ensuite invalidé cette analyse dans son arrêt Jean Bouin du 3 décembre 2010 et ce qui était déjà contesté par une partie de la doctrine s'agissant des équipements sportifs multifonctionnels.

Le rapport de la commission Grands stades Euro 2016 relève par ailleurs que « *les clubs sont insuffisamment associés au processus de modernisation des stades, à de rares exceptions près. (...) Les risques ou implications de ce phénomène sont multiples : ils ont pour noms la déresponsabilisation de l'utilisateur principal, l'hégémonie de la société de construction dans sa relation avec les autres protagonistes, la tentation de multiplier les équipements sportifs, faute d'une coordination suffisante en amont des projets.* »

Dans un rapport de novembre 2008 intitulé « *Accroître la compétitivité des clubs de football professionnel français* », M. Eric Besson faisait valoir que « *le contribuable peut cependant s'estimer lésé par une politique de soutien financier du sport professionnel, alors que le droit communautaire a inscrit le sport au rang des activités marchandes classiques. Financer un équipement aussi coûteux qu'un stade, c'est aussi consentir à ne pas réaliser d'autres projets d'utilité publique (terrains multisports pour la pratique quotidienne dans les quartiers, crèches, bibliothèques, établissements scolaires ou culturels) [...] quel que soit le modèle retenu et les spécificités locales qui le déterminent, le club doit pouvoir, s'il le souhaite, avoir la maîtrise de l'exploitation du stade* ».

Il convenait dès lors au moins d'analyser la proposition du club et de la faire figurer dans l'analyse comparative.

Au final les deux schémas juridiques analysés (PPP et concession) sont jugés à peu près aussi opérants l'un que l'autre au regard des principaux enjeux budgétaires et fiscaux.

e) Une analyse sommaire des coûts, de la performance et des risques

L'analyse comparative a donné l'avantage au PPP à partir d'une analyse sommaire des coûts qui, en 2009, sont estimés à leur valeur d'octobre 2006 alors que les revenus le sont en valeur janvier 2009. Contrairement aux prescriptions de l'article 1 de l'arrêté du 2 mars 2009 qui fixe la méthodologie de l'évaluation, le chiffrage ne comprend pas non plus les coûts de programmation et ne fait pas ressortir l'évolution dans le temps des coûts ni les incidences comptables et fiscales des deux scénarii.

L'analyse n'a pas non plus porté sur la performance et la différence de partage des risques entre un schéma concessif et un PPP. Le seul risque envisagé est l'aléa sportif. Il n'y a aucune prise en compte des risques habituels :

- le risque construction : risque entièrement à la charge du concessionnaire, partiellement à celle de la collectivité dans le cadre du PPP ainsi que le démontre le contrat signé ;
- le risque de l'exploitation : aux risques partagés du concessionnaire et de la ville en concession ; aux risques de la ville dans le schéma PPP, la redevance de l'OM étant adossée au loyer versé par la ville au regard d'une exploitation duale du stade par le club résident et le partenaire privé.

De même, aucune réflexion n'est conduite sur les risques liés aux manifestations relevant du champ du service public ni sur les risques liés aux activités de valorisation du partenaire.

Le chiffrage du coût complet de l'opération, dans les deux schémas, apparaît dès lors insuffisamment détaillé au regard des prescriptions de l'arrêté du 2 mars 2009³².

Aucun développement n'est consacré à la performance.

Ces carences sont particulièrement dommageables s'agissant d'un PPP, qui repose sur le partage du risque entre les partenaires et exige précisément d'identifier ces risques, d'évaluer leur occurrence, de les valoriser, et de chiffrer le coût des mécanismes de protection envisagés pour les deux partenaires en termes de garanties, assurances et provisions. Or l'étude d'évaluation ne traite aucun de ces sujets.

Le plan de financement pour les deux schémas associe la subvention d'investissement, les fonds propres et le financement bancaire en risque projet. Le détail du financement selon les phases (construction et exploitation) n'est pas fourni.

L'étude d'évaluation fait ressortir que le schéma PPP est plus avantageux que le schéma concessif car il bénéficie de meilleures conditions de financement du fait notamment de la crise financière. Dans le schéma concessif en effet l'intégralité de la dette du concessionnaire est une dette en risque projet induisant un surcoût lié à la durée et au taux alors que dans le schéma du contrat de partenariat le loyer d'investissement perçu par le partenaire peut faire l'objet d'une cession de créance (article L. 313-23 et suivants du code monétaire et financier, cession dite Dailly).

Au final il ressort tant des comptes rendus du comité technique paritaire³³ et de la commission de services publics locaux³⁴, que des débats du conseil municipal, que le recours à la formule du contrat de partenariat est justifié, pour l'essentiel, par le défaut de marges financières de la collectivité.

Ainsi, par délibération du 9 juillet 2009, le principe du recours au contrat de partenariat est approuvé à partir d'une évaluation préalable fondée sur une étude technique obsolète par rapport au projet envisagé et sans aucune projection de l'impact budgétaire à moyen terme pour évaluer la soutenabilité du montage par rapport à la situation financière de la collectivité. Si l'état du droit alors en vigueur ne l'imposait pas à la ville, il aurait été de bonne gestion de la réaliser compte tenu de ses tensions financières. Enfin, la ville soutient que la délibération du 9 juillet 2009 précitée comportait en annexe une information de cette nature, mais elle n'a pas produit ce document.

³² Aux termes de l'article 1^{er}, l'évaluation préalable doit en effet comporter notamment :

« 1.-Analyse comparant les divers schémas juridiques retenus, comprenant :

a) Un cadrage, notamment les périmètres, les procédures, les calendriers et la durée totale du contrat distinguant la durée des travaux et la durée d'exploitation ;
b) Un chiffrage en coût complet, comprenant notamment les coûts de programmation, de conception, de réalisation, de financement, de fonctionnement du projet pour la personne publique et pour le partenaire privé avec leur évolution dans le temps, une estimation des recettes de valorisation éventuelles ainsi que le traitement comptable et fiscal retenu ;
c) Une actualisation, comprenant notamment la période et le taux retenu, et une estimation des coûts en valeur actuelle des flux nets de décaissement dans chacun des schémas pour la personne porteuse du projet ;
d) Une prise en compte du risque, de performances et du dédit, présentant notamment la répartition des risques entre les acteurs public et privé, leur valorisation monétaire, les calculs des valeurs de basculement des principaux paramètres et les tests de sensibilité sur les principaux postes de coûts ;
e) La prise en compte du développement durable. »

³³ Le directeur général des services y précise que « Il est absolument impossible de faire supporter ce coût par la ville et les collectivités réunies. Il est également impossible de demander aux contribuables locaux et nationaux de payer maintenant deux fois le prix de la rénovation de 1998. Dès lors, il faut être réaliste et efficace ; la solution est d'associer le financement privé au financement public, dans les meilleures conditions possibles. »

³⁴ « Le recours au contrat de partenariat est actuellement le seul moyen qui permette à la ville de relever le défi financier qui s'attache à une telle remise aux normes. »

L'assemblée délibérante n'était dès lors pas en situation d'appréhender la nature exacte de l'opération qu'elle autorisait, ni de vérifier si celle-ci était bien conclue dans l'intérêt de la collectivité, faute de disposer d'une information complète et compréhensible.

L'information sur le coût prévisionnel global du contrat en moyenne annuelle et la part que ce coût représente par rapport à la capacité de financement annuelle de la ville a été fournie pour la séance du 27 septembre 2010 qui a autorisé la signature du contrat.

5.2 La procédure de passation du PPP

Au terme donc d'une analyse sommaire des besoins, la ville retient un projet qui apparaît surdimensionné, avec deux offres très dissemblables toutes deux très éloignées de l'évaluation préalable. La procédure suivie n'appelle pas d'observation particulière.

a) La définition des besoins

- La place prépondérante de l'expertise externe pour le suivi du contrat

La ville a mis en place une équipe de huit personnes en interne pour suivre le projet³⁵ avec, dans la pratique, une seule personne opérationnelle affectée à plein temps à l'opération, la responsable de la mission grands projets. Ces moyens, s'ils ne sont pas renforcés, risquent de rendre difficile le suivi d'exécution.

Un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage a été conclu pour la programmation avec un bureau d'études techniques déjà sollicité pour la précédente extension. Un second marché est conclu pour une mission d'assistance technique à la maîtrise d'ouvrage (volet fluides et développement durable et économie de la construction). Un troisième pour une mission d'assistance juridique et financière pour le suivi d'exécution du contrat jusqu'à l'Euro 2016 est attribué au groupement précédemment en charge de l'évaluation préalable puis de l'assistance à la mise en œuvre du PPP. Il manque cependant dans son objet le contrôle des performances techniques sur lesquelles s'engage l'entreprise.

La disproportion entre le nombre de collaborateurs des assistants à la maîtrise d'ouvrage et l'unique ressource opérationnelle interne rend la collectivité très dépendante de l'expertise externe par ailleurs peu concurrentielle dans ce secteur (les quelques cabinets concernés interviennent en conseil des partenaires tant publics que privés).

Cette expertise est particulièrement requise pour deux des points majeurs du dialogue : le montage financier pour lequel la ville n'a mobilisé aucune ressource interne, les engagements de performance pour le gros entretien renouvellement (GER) et l'entretien maintenance. Dans ce dernier domaine la ville n'avait pas de stratégie prospective, ainsi qu'en témoignent les différents procès-verbaux de constats d'état des lieux réalisés avant le début des travaux qui révèlent des locaux particulièrement vétustes, dégradés et mal entretenus. La ville l'explique par le résultat d'arbitrages budgétaires. La chambre relève cependant qu'elle avait fait choix de prendre à sa charge à titre gracieux l'entretien et le nettoyage des installations qui relèvent habituellement du club résident.

³⁵ Le directeur de l'aménagement durable et de l'urbanisme, la responsable de la mission grands projets, chef du projet stade Vélodrome, la directrice des affaires juridiques, la directrice des services concédés et sa collaboratrice, le directeur des bâtiments communaux et son collaborateur, le directeur des grands équipements.

Elle se trouve dès lors réduite à comparer les offres entre elles et totalement dépendante de son assistance à maîtrise d'ouvrage pour poser les termes du dialogue compétitif sur ces deux sujets majeurs.

- Une surévaluation des besoins

Le programme fonctionnel définit des besoins qui excèdent en plusieurs points ceux de la collectivité.

La Cour des comptes, dans son rapport sur les clubs sportifs professionnels de décembre 2009, relève que « *les travaux de modernisation des équipements sportifs mis à disposition des clubs professionnels, en raison de la réglementation exigée par les ligues, sont de fait imposés aux collectivités territoriales propriétaires. Appelés à être réalisés dans des délais courts, ils ont un impact significatif sur les finances locales* ».

Il en va ainsi pour la reconfiguration du stade Vélodrome où le programme fonctionnel doit prendre en compte les exigences du cahier des charges de l'UEFA qui oblige notamment à prévoir des gradins de profondeur supérieure pour les personnalités et fixe des exigences élevées pour les surfaces et moyens à disposition des médias, les espaces et services d'hospitalité ainsi que les mises aux normes des vestiaires et locaux annexes. Avant travaux le stade Vélodrome disposait, selon le programme fonctionnel, d'une jauge de 60 030 places et il convenait, pour les besoins de l'Euro 2016 d'y ajouter 4 430 places supplémentaires pour les personnalités. Dans son offre finale, le premier candidat propose une jauge globale de 65 000 places qui correspond à la jauge minimum définie, le second candidat (projet AREMA) propose 67 000 places, soit, avec un coût minimum de 3 000 € par place, 6 M€ pour 2 000 places supplémentaires (voir ci-dessous pour le chiffrage).

Or selon les chiffres de la Ligue française de football, le taux de fréquentation du stade Vélodrome pour la saison 2009/2010 est de 50 045 spectateurs en moyenne par match. La question se pose dès lors d'un possible surdimensionnement du stade au regard des besoins de l'OM, hors Euro 2016, le partenaire privé pouvant par ailleurs peut-être remplir la jauge, pour son compte, avec d'autres manifestations. Le cahier des charges de l'Euro 2016 a en effet comme seule contrainte la possibilité de disposer de deux stades de plus de 50 000 places.

La ville justifie l'augmentation de la jauge par rapport aux exigences de l'UEFA par son objectif d'« *appropriation populaire des grands événements* » qui lui a fait décider d'ajouter une place grand public pour chaque place personnalité créée. Dans la pratique ce sont au final 2500 places grand public qui ont été créées.

Il convient par ailleurs de relever également les exigences de l'OM : un espace privatif de 483 m² en prolongement du vestiaire de l'équipe locale destiné aux joueurs, à l'encadrement de l'équipe et aux familles des joueurs, ainsi qu'une salle d'échauffement de 300 m² en extension de celle du vestiaire de l'équipe locale (surface portée à 315 m² dans le programme contractualisé). Le cahier des charges de l'UEFA ne comporte en effet pas de telles prescriptions : les exigences pour chacune des équipes sont de 150 à 200 m² pour les vestiaires (344 m² prévus au total au stade Vélodrome), 100 m² pour les salles d'échauffement (200 m² prévus)³⁶.

La prise en charge de ces dernières demandes ne relève pas de l'intérêt communal et aurait dû être laissée à la charge du club résident.

³⁶ Cahier des charges UEFA Euro 2016-Exigences relatives au tournoi- secteur 08 page 23.

Enfin la commune fait valoir que les prestations de l'Olympique de Marseille dans un stade rénové et l'Euro 2016 auront un effet de levier sur le développement économique de la ville et influenceront sur son activité commerciale. Il convient de pondérer cette affirmation en rappelant que le contrat de stade pour la phase finale du championnat d'Europe de football de l'UEFA 2016 réserve l'exclusivité des droits commerciaux à l'UEFA pendant les matchs (billetterie mais aussi buvettes et produits dérivés). Par ailleurs la charge de l'accueil de l'Euro 2016 sera supportée par les contribuables alors que 95 % des droits de télévision et de marketing ainsi que des bénéfices seront perçus par la société créée par l'UEFA, la Fédération française de football récupérant les 5 % restants, selon le cahier des charges précité.

b) Le contenu des offres et le dialogue compétitif

- Des offres très dissemblables et très éloignées de l'évaluation préalable

L'avis d'appel public à la concurrence envoyé le 17 juillet 2009 permet, lors de la commission du 15 septembre, de déclarer recevables les candidatures des deux seuls groupements qui ont déposé un pli et qui sont admis à participer au dialogue compétitif : celui ayant comme mandataire GFC Construction (groupe Bouygues) et celui représenté par Vinci Concessions (qui avait réalisé l'opération de restructuration de 1998).

Les deux offres sont très différentes tant par leurs partis architecturaux et techniques que pour les choix d'aménagement urbain. Le projet GFC construction propose ainsi un programme immobilier d'accompagnement de 100 000 m² (soit le maximum de la marge de constructibilité définie par le programme fonctionnel) alors que Vinci n'en propose que 59 900 m² avec l'aménagement d'une coulée verte sur la zone inondable à partir de la vallée de l'Huveaune. Les coûts d'investissement sont voisins : 240,99 M€ pour Vinci, 269,83 M€ pour GFC.

La proposition de GFC construction pour le gros entretien et la maintenance est d'un coût nettement inférieur à celui de son concurrent (53,5 M€ contre 75,7 M€) : cette différence résulte du choix d'ouvrages dont le gros renouvellement est quasiment inexistant pendant la durée du contrat du fait des matériaux utilisés (charpente et certains éléments de serrurerie galvanisés à chaud et sols en béton).

La robustesse du montage juridique et financier des deux offres est également voisine. Vinci se différencie par un apport plus important de fonds propres.

L'étude d'évaluation aboutissait, en regard, à un chiffrage fort différent notamment sur le coût d'investissement du projet stade évalué à environ 130 M€. Elle ne prenait en compte ni le stade Delort (de l'ordre de 20 M€) ni le durcissement des contraintes sismiques (environ 10 % dû au changement de réglementation) et hydrauliques (conséquences de la démarche de prévention des risques engagée à la suite de la tempête Xynthia, qui avait frappé le littoral atlantique en février 2010).

La définition des besoins a été profondément modifiée tant sur le périmètre du projet que sur son économie, rendant pour partie inopérantes les conclusions de l'évaluation préalable, déjà peu probante.

- Le dialogue compétitif

Les critères d'attribution du contrat sont la qualité du projet (30 %), le coût global de l'offre (30 %), les objectifs de performance (20 %), la qualité de l'offre contractuelle et financière (10 %), les délais de livraison et l'organisation du chantier (5 %), la part d'exécution du contrat confié à des petites et moyennes entreprises et aux artisans (5 %).

Leur mise en œuvre lors de l'analyse des offres n'appelle pas d'observations.

Le déroulement de la procédure de dialogue compétitif est décrit à l'article L. 1414-7 du code général des collectivités territoriales qui dispose que « *sur la base du programme fonctionnel qu'elle a établi afin de déterminer ses besoins et ses objectifs, la personne publique engage un dialogue avec chacun des candidats, dont l'objet est de définir les moyens techniques et le montage juridique et financier les mieux à même de répondre à ses besoins. La personne publique peut discuter avec les candidats de tous les aspects du contrat.* »

Le dossier de consultation est remis aux candidats le 21 septembre 2009 et précise le détail des deux étapes de la procédure :

- l'étape de dialogue pendant laquelle la collectivité engage une discussion avec chacun des candidats pour définir les moyens techniques et le montage juridique et financier les mieux à même de répondre à ses besoins ;
- l'étape de remise des offres finales à l'issue de laquelle le contrat est attribué.

Sept ateliers thématiques de dialogue³⁷ sont constitués où chaque candidat est reçu séparément (article 4.3.3. du règlement de consultation).

L'hypothèse d'une société d'exploitation associant le club résident est proposée comme variante aux candidats (article 8 du règlement de consultation) et fait l'objet d'un atelier de dialogue complémentaire.

Les éléments produits par la ville permettent de connaître les propositions initiales, les demandes de la personne publique et les réponses ultérieures des candidats au cours des deux phases du dialogue. Ils témoignent de l'effectivité de ce dernier.

La complexité de l'ingénierie juridique et financière du montage révèle le souci des parties d'envisager la plus large palette d'hypothèses possibles dans la vie du contrat mais compte tenu de sa durée d'exécution l'exercice demeure relativement théorique tout comme l'expertise possible.

En synthèse, l'analyse de l'ensemble des critères de sélection du lauréat classe en premier le groupement GFC Construction avec 75,50 points sur 100, en second le groupement Vinci Concessions avec 68,66 points sur 100.

- L'échec de la tentative d'articulation de l'exploitation commerciale du partenaire avec celle du club résident

La commission Euro 2016 relevait comme une des difficultés majeures pour le processus de modernisation des stades, l'insuffisance de l'association des clubs tant à la définition des besoins qu'à l'exploitation et à la gestion de l'enceinte.

³⁷ Les thèmes sont les suivants :

Les propositions de reconfiguration du stade : approche architecturale, urbaine et fonctionnelle, réalisation des travaux ;
Les propositions d'exploitation : modalités d'exploitation alternative hors matchs du club résident et service public de la ville de Marseille, programmation proposée, contribution du projet au rayonnement de la ville de Marseille ;
L'articulation avec l'exploitation par le club résident et par le service public de la ville de Marseille ;
Le volume, l'implantation et la nature du programme immobilier d'accompagnement : nature des activités développées et intérêt dans le développement d'un « pôle urbain d'attractivité » autour du stade Vélodrome, volume des emprises nécessaires au projet, schéma d'implantation proposé dans le périmètre de projet ;
L'allocation des risques entre la ville de Marseille et le partenaire ;
Le montage financier incluant les modalités de contribution du programme immobilier d'accompagnement au financement du projet stade ;
Le projet de contrat de partenariat.

La logique d'un contrat de partenariat est d'optimiser l'exploitation commerciale pour répondre à l'objectif de performance de l'équipement et des recettes garanties associées.

Au cas d'espèce les deux offres comportaient des propositions pour mutualiser l'exploitation entre le partenaire privé et le club résident avec comme objectif de diminuer le montant des contributions publiques au projet. Le propos était de définir une politique marketing et commerciale unique pour le stade permettant notamment une politique tarifaire homogène sur tous les produits d'hospitalité, de mettre en place une gestion commune des prestataires pour baisser le prix des prestations achetées et de simplifier la gestion du calendrier des manifestations.

Le dialogue entre la ville et les candidats sur les modalités d'un montage financier avec le club résident (le règlement du dialogue prévoyait que les candidats ne pouvaient conduire aucune discussion directe avec le club résident, ni conclure aucun accord avec ce dernier en relation avec le projet) n'a pas débouché. Le club en effet ne souhaitait pas apporter de garantie de recettes au groupement et pas davantage contribuer par un apport en numéraire au capital de la société de projet. Il offrait de lui céder les droits d'hospitalité pendant les matchs du club au stade Vélodrome (loges et business seats), la panneautique ainsi que les espaces publicitaires dans les médias OM.

Au final cependant il a été demandé au candidat de traiter une variante fondée sur une hypothèse de société associant le club résident ; c'est l'objet de l'annexe XXVI du contrat de partenariat.

Le montage proposé par le groupement attributaire est le suivant :

- 30 % de parts de la société au club résident contre son apport de la commercialisation de ses droits commerciaux dès la mise à disposition du stade reconfiguré ;
- un contrat de commercialisation entre le partenaire et le club qui exploiteraient en commun les installations, avec un pourcentage retenu par la société de 10 % du chiffre d'affaires concerné.

La ville y gagnerait :

- un montant potentiel de recettes garanties plus que doublé par rapport à l'option sans variante (18,7 M€ contre 8,9 M€) ;
- en cas de plan d'affaires (business plan) dégradé, le montant des recettes garanties dû à la ville serait compensé par l'Olympique de Marseille à hauteur de sa quote-part dans la société de projet ;
- l'exploitation du stade resterait sous le contrôle du partenaire.

L'activation de la variante est cependant renvoyée au moment de la mise à disposition du stade et surtout subordonnée à la négociation et à l'établissement d'un protocole entre le club résident et le titulaire du contrat de partenariat, ce qui rend la possibilité de son activation peu vraisemblable.

Par ailleurs, si figure bien en annexe du projet de PPP un projet de convention de mise à disposition du stade au club résident, il ne définit aucune modalité financière pour le calcul de la redevance et reste silencieux sur la protection de la ville quant aux garanties de paiement et sur les clauses de résiliation alors même que les résultats des clubs sportifs sont soumis à des aléas et que l'hypothèse de l'absence de repreneur au cas où les actuels propriétaires du club se désengageraient n'a pas été envisagée.

Le rapport précité de M. Besson de novembre 2008 rappelle ainsi que les clubs de football français ont une structure de recettes déséquilibrée par l'importance des droits télévisuels. Or la stabilité des revenus liés aux droits télévisuels n'est pas assurée, puisque ces derniers, dans leur formule de répartition, dépendent à hauteur de 30% des résultats sportifs, par nature incertains. Il expose par ailleurs que le modèle économique du football professionnel français repose sur un cadre structurel précaire avec un patrimoine composé pour l'essentiel de biens immatériels (les contrats des joueurs qui sont valorisés) et manque de capitaux propres. Centré sur les rémunérations et les opérations de joueurs, le football professionnel ne dispose pas en outre de son outil de production, le stade. Faute de biens tangibles dans un système fortement soumis à l'aléa sportif, le football professionnel français reste dès lors peu attractif pour les investisseurs.

Le risque de défaillance d'un club n'est dès lors pas théorique, comme le montre l'exemple du club de football du Mans dont le stade construit en PPP l'a été quand le club jouait en ligue 1. Aujourd'hui rétrogradé il pâtit de grosses difficultés financières avec un effet induit sur la redevance que paye la ville au partenaire privé.

Les comptes de résultats des trois clubs de Lille, Bordeaux et Marseille pour les dernières saisons en témoignent également avec des résultats d'exploitation pratiquement toujours négatifs au cours de la période.

La ville en n'anticipant pas le contenu de la convention avec le club résident se place dès lors dans des conditions de négociation défavorables.

Pour les grands stades de Lille et de Bordeaux de nouvelles modalités de mise à disposition ont été adoptées dès la signature du contrat de partenariat afin qu'elles soient opérationnelles à la livraison de l'équipement.

La chambre prend acte de l'intention de la ville qui indique : « *La fixation du loyer fera l'objet d'une stricte application des principes définis par la jurisprudence et mis en œuvre dans les conventions de Lille et de Bordeaux. La Ville prend sur ce point acte des observations de la Chambre s'agissant du montant selon elle pertinent de loyer.* »

5.3. L'économie du contrat

Le contrôle a porté sur les stipulations et l'économie du contrat lui-même et non pas sur l'exécution du contrat. En effet, si les travaux ont débuté, la réception des ouvrages ne doit avoir lieu qu'en juin 2014. Par ailleurs, compte tenu de la durée du contrat qui court jusqu'en 2045, l'analyse de son économie est faite sous réserve des aléas et des évolutions pouvant intervenir au cours de cette période.

S'agissant de l'opération de restructuration du stade Vélodrome, l'objet du contrat de partenariat est, aux termes de son article 3 :

- la conception, le financement en tout ou partie, la reconfiguration, l'entretien, la maintenance et l'exploitation du stade Vélodrome (hors rencontres sportives du club résident et hors service manifestations organisées par la ville de Marseille) ;
- la conception, le financement en tout ou partie, la restructuration et l'extension du stade Delort ;
- la valorisation d'un programme immobilier d'accompagnement.

Le conseil municipal a autorisé le maire à signer ce contrat par une délibération du 27 septembre 2010, la signature étant intervenue le 25 octobre 2010.

Le partenaire de la ville est une société de projet dénommée « AREMA », dont les associés sont les sociétés GFC construction à hauteur de 14 %, Exprimm (1 %), OFI Infravia (28,33 %), FIDEPPP (23,33 %), la Caisse des dépôts et consignations (28,33 %) et la Caisse d'épargne Provence-Alpes-Corse (5 %).

5.3.1 L'équilibre du contrat

Le contrat de partenariat est une des modalités de l'action publique permettant de transférer au partenaire privé, contre rémunération de celui-ci, une partie des risques liés à un équipement.

Les trois catégories de risques habituellement identifiés dans les opérations sont les risques liés à la construction, à la disponibilité et à l'exploitation.

a) Les risques liés à la construction semblent globalement maîtrisés

Aux termes du contrat, le partenaire est le maître d'ouvrage et fait son affaire de la maîtrise d'œuvre. Par ailleurs, l'article 12 du contrat stipule que le partenaire conçoit et réalise les ouvrages de manière notamment à respecter les dates de mise à disposition prévues, à savoir le 30 juin 2014 pour le stade Vélodrome et le 21 février 2014 pour le stade Delort (date reportée depuis).

Le risque d'une défaillance totale du partenaire lors de la phase de construction fait l'objet d'une garantie d'achèvement des travaux. Il s'agit de garanties bancaires à première demande de 27 M€ au titre du stade Vélodrome (soit 13 % des coûts de construction et honoraires) et de 3 M€ au titre du stade Delort.

En cas de retard imputable au partenaire dans la livraison des ouvrages, des pénalités de retard importantes sont prévues. L'article 15.1.1 du contrat stipule notamment que, s'agissant du stade Vélodrome, les pénalités sont de 100 000 € par jour du 1^{er} au 30^{ème} jour de retard. Ces pénalités sont plafonnées à 17 M€ en ce qui concerne le stade Vélodrome et 2 M€ s'agissant du stade Delort, sommes qui correspondent à une année de retard dans la livraison.

Lors de la réception des ouvrages, la constatation de malfaçons et autres non-conformités mineures, entraîne l'émission de réserves par la ville. Le partenaire a alors trois mois pour effectuer les travaux nécessaires à la levée des réserves. Au-delà de ce délai, des pénalités non plafonnées d'un montant de l'ordre de 12 000 € par jour sont appliquées.

Il est aussi prévu au même article une pénalité forfaitaire par réserve non levable, dont le montant est fixé par la ville, après consultation d'AREMA, en fonction de l'importance quantitative et qualitative de cette réserve.

Enfin, il est prévu des pénalités spécifiques s'agissant de la jauge du stade Vélodrome. Ces pénalités sont différenciées selon la qualité des places manquantes.

Le titre XI du contrat prévoit différents cas de modifications du contrat, et notamment le cas des changements législatifs ou réglementaires entre la date de dépôt du permis de construire et la mise à disposition des ouvrages. Ce risque est pris en charge par le partenaire dans la limite d'un plafond global de 500 000 €, la ville prenant en charge les coûts d'investissement au-delà.

Par ailleurs, le contrat prévoit les cas où les modifications du contrat sont le fait des cocontractants.

Son article 36.2 prévoit un mécanisme d'incitation pour le partenaire à proposer des modifications. En effet, si les modifications proposées se traduisent par un gain pour la ville, c'est-à-dire une baisse du montant de la redevance nette, l'économie globale est partagée par moitié entre la ville et le partenaire. En l'absence d'économie pour la ville, le coût des modifications proposées, si elles sont acceptées, est à la charge du partenaire.

Le coût des modifications proposées par la ville est supporté par celle-ci. Tel sera le cas des coûts résultant de la modification du programme du stade Delort. En effet, le stade Delort devait être principalement un stade de rugby de 5 000 places, capable d'évoluer pour accueillir des matchs du « Top 14 », et accessoirement un stade d'athlétisme de niveau régional. La ville a décidé ultérieurement de faire du stade Delort un stade mixte rugby (niveau pro D2) et athlétisme (niveau national). Un tel changement de programme engendrant la reprise des études et la modification de la réalisation, va coûter à la ville 2,2 M€ et entraîner une mise à disposition plus tardive que celle prévue.

b) Les risques liés à la disponibilité

La disponibilité des ouvrages est fonction de leur entretien et maintenance.

Aux termes de l'article 17.1 du contrat, le partenaire prend à sa charge les prestations d'entretien et de maintenance du stade Vélodrome tel qu'il a été mis à sa disposition et pendant la phase des travaux. Il est précisé à l'annexe VIII au contrat relative à l'entretien et à la maintenance, que « *le contrat ne prévoyant pas de redevance ad hoc en période de réalisation, les coûts afférents constitueront des frais accessoires aux coûts de construction de l'ouvrage et seront capitalisés* ». La ville confirme d'ailleurs que, pour des raisons de gestion rationnelle des risques, l'ensemble du patrimoine a été transféré sous la responsabilité du partenaire dès le démarrage du chantier.

Ainsi les coûts de l'entretien pendant la phase de construction sont intégrés dans les coûts de construction, ce qui revient en définitive pour la ville à financer des sommes (environ 4 M€) relevant de la section de fonctionnement grâce à la section d'investissement, ce qui est irrégulier.

Le suivi de l'exécution du contrat est à ce jour insuffisant.

Aux termes de l'article 17.2, le partenaire a la charge de l'entretien, de la maintenance et du gros entretien et renouvellement du stade (GER), cela afin de maintenir celui-ci en bon état de fonctionnement et pour permettre son utilisation conformément aux réglementations relatives aux enceintes sportives recevant du public et à celles émanant des organisateurs de compétition.

Il existe toutefois deux exceptions et un plafonnement à ces obligations.

En premier lieu, le partenaire ne prend pas en charge le coût des réparations des dommages intervenant lors des périodes où le stade est mis à disposition de l'Olympique de Marseille ou de la ville. La ville prend ici à sa charge les risques dus à ces dommages.

En second lieu, la ville est responsable des dégradations du stade Vélodrome résultant de son utilisation par l'UEFA lors de la compétition de l'Euro 2016.

Enfin, en cas d'évolution réglementaire ayant une influence sur les coûts d'entretien-maintenance et de GER, l'augmentation de ceux-ci n'est supportée par le partenaire que sous un plafond annuel de 75 000 €. De plus cette prise en charge plafonnée ne comprend pas les surcoûts liés à la réglementation ou aux cahiers des charges des instances sportives.

Il faut rappeler ici qu'en application de l'article L. 1414-1 du code général des collectivités territoriales, le paiement du partenaire est obligatoirement lié aux objectifs de performance qui lui sont assignés par le contrat. Chaque prestation incombant au partenaire est mesurée par des objectifs de performances, mesurés eux-mêmes par des indicateurs assortis de plages de tolérance.

En fonction des résultats sont appliquées des pénalités de deux catégories, soit d'indisponibilité, soit de performance, plafonnées par match, respectivement à 500 000 € et 250 000 €. Ces pénalités ne sont pas cumulables, la plus importante seulement s'appliquant pour un même évènement. Elles sont aussi plafonnées sur l'année à 80 % du montant de la redevance représentant les coûts d'entretien et de maintenance, soit un montant maximum de 3,18 M€ la première année pleine.

L'article 22.3 du contrat prévoit que le partenaire assure lui-même la mesure des niveaux de performance et le calcul des pénalités de performance, sous la forme d'une synthèse proposée chaque trimestre à la ville. Bien évidemment, un pouvoir de contrôle est reconnu à la ville, avec doublement des pénalités calculées de manière erronée ou insincère ; cependant, ce contrôle nécessite une expertise technique *in situ* pour pouvoir, par exemple, mesurer le niveau des éclairages, les niveaux sonores ou les délais d'intervention pour réparation et comparer ces résultats avec ceux contractualisés.

L'absence de contrôle et de suivi de la performance entraînerait pour la ville un risque de dégradation de la prestation due par le partenaire, et un risque de perte financière du fait de l'absence de recouvrement des éventuelles pénalités.

Recommandation n° 10 :

Organiser un contrôle matériel, en sus du contrôle sur pièces, de la bonne exécution du contrat et notamment du respect des niveaux de performances auxquels est astreint le partenaire par le contrat.

c) Les risques indéterminés liés à l'exploitation

L'exploitation du stade est le fait du partenaire, hors période où il est mis à disposition de la ville.

Dans le cadre de l'exploitation du stade par le partenaire, les prévisions de recettes se fondent sur un plan d'affaires comportant différentes hypothèses concernant l'exploitation du stade Vélodrome (séminaire, match hors matchs de l'Olympique de Marseille, concert, publicité, recettes de nommage « naming » etc.). Ces prévisions se fondent pour partie sur l'existant et ne paraissent pas exagérément optimistes dans cette mesure. Elles restent toutefois à valider, notamment au vu de la durée du contrat et des aléas possibles.

L'exploitation par le partenaire se fait aux risques de celui-ci. En effet, le partenaire doit à la ville, du fait de cette exploitation, un montant de recettes garantie déterminé a priori, dont il sera question plus bas.

Par ailleurs, le stade est mis à disposition de la ville pour les matchs du club résident. Les éléments de cette mise à disposition sont développés plus loin. Il sera aussi mis à disposition de la ville lors de la période de la compétition de l'Euro 2016.

Les travaux exigés par le cahier des charges de l'UEFA sont facturés par la société AREMA en application de l'article 29.2.6 du contrat de partenariat (redevance RBA6). L'estimation de ces coûts fixes, susceptibles d'évolution, est en 2012 de 6,72 M€, payables entre avril et octobre 2016. Les coûts variables sont estimés, pour sept matchs, à 370 000 € environ.

La mise à disposition par la ville du stade à l'UEFA est gratuite. Par contre, la Fédération française de football versera des « frais de stade » dont le montant prévisionnel s'élève à 505 460 € par match. Le nombre de matchs ayant été évalué entre six et huit, ces frais de stade peuvent être évalués entre 3 M€ et 4 M€.

Le coût net pour la ville de l'Euro 2016, en ce qui concerne uniquement le stade, serait donc compris entre 2,7 M€ et 3,7 M€ en première approximation.

5.3.2 Le prix du contrat de partenariat

L'architecture financière complexe du contrat est gérée grâce à un modèle financier qui se présente sous la forme d'un tableur. Ce fichier est utilisé pour calculer l'ensemble des flux financiers à partir des données entrantes comme, notamment, le taux de rendement de l'investissement attendu par les actionnaires. Ce modèle financier ayant une position centrale dans le contrat, il aurait dû faire de la part de la ville l'objet d'un audit indépendant, afin qu'elle s'assure qu'il ne comporte aucun biais, erreur ou omission susceptible de fausser le calcul des redevances dues au partenaire. Les contrats d'assistance à maître d'ouvrage signés par la ville ne comprenaient pas cette prestation. La ville a fait preuve d'imprudence en ne procédant pas à un tel audit auquel n'est pas assimilable, contrairement à ce que fait valoir la ville, l'audit commandé et payé par le partenaire.

a) Le prix de l'investissement

L'opération représente un coût total de 247,15 M€ pour le stade Vélodrome et de 21,05 M€ pour le stade Delort (après modification du programme), soit un total de 268,2 M€³⁸.

Le déroulement des matchs dans l'enceinte en travaux est une cause évidente d'un allongement de la durée de la construction et d'un surcoût important, de 15 M€ en l'espèce, répartis selon la ville en 1,8 M€ de travaux de mise en sécurité du stade pour l'organisation des rencontres, 6,5 M€ de coût d'exploitation en période de chantier et 6,5 M€ de frais financiers liés à l'année supplémentaire de chantier.

Ce prix est financé lors de la phase de construction par les contributions publiques, par le partenaire et par les recettes du programme immobilier d'accompagnement. Le financement de l'investissement par le partenaire fait l'objet d'une redevance pendant la phase d'exploitation.

- La gestion approximative des contributions publiques

Sur quatre points, cette gestion a manqué de rigueur.

Tout d'abord, la ville a décidé d'augmenter sa contribution de manière improvisée.

Il avait été demandé aux candidats de présenter leur offre finale selon deux hypothèses de subvention d'un montant de 60 M€ ou 100 M€³⁹.

³⁸ Plan de financement après fixation des taux communiqué en novembre 2012

³⁹ Chap 5-F.1 de l'offre finale

La ville de Marseille a décidé d'augmenter sa contribution (42,5 M€) après le choix du lauréat pour porter l'ensemble des subventions publiques à près de 50 % du coût d'investissement du contrat de partenariat afin de limiter le recours aux financements privés⁴⁰ et d'obtenir par conséquent une diminution de la redevance financière. Le plan de financement prévoit des contributions publiques à hauteur de 132,57 M€⁴¹. L'hypothèse haute de subventionnement est ainsi dépassée de 30 % et les modalités de financement du stade Vélodrome modifiées à hauteur de 15 %.

Quand bien même les modalités de financement n'ont pas déterminé le choix du lauréat, ces éléments modifiant l'équilibre financier du contrat entraînaient un risque élevé d'irrégularité de la procédure, dès lors que pouvaient être caractérisées des atteintes au principe d'égalité des candidats et à celui selon lequel les conditions de la mise en concurrence ne doivent pas être remises en cause *a posteriori*⁴².

En deuxième lieu, la ville a anticipé à tort la perception des subventions d'équipement.

L'ensemble des subventions d'équipement versées par la communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole, le département des Bouches-du-Rhône, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et l'Etat (Centre national de développement du sport) s'élèvent à 90 M€.

Alors que le budget annexe 2011 du stade Vélodrome prévoyait, au titre des recettes d'investissement, le versement par les différentes collectivités de 19,26 M€, cette somme n'a pas été perçue et les crédits correspondants ont été annulés. Toutefois, le défaut de versement de la subvention due par l'Etat est de sa seule responsabilité et n'est pas imputable à la ville.

Le versement au partenaire de la somme prévue à l'échéancier au titre de 2011, ainsi qu'au budget annexe, soit 28,1 M€, a donc été entièrement pris en charge par la ville, grâce à un emprunt de 36,5 M€.

Cet emprunt apparaît surdimensionné au regard du besoin de financement.

La délibération autorisant la signature du contrat, en date du 27 septembre 2010, prévoyait un montant minimum de 32,5 M€, et non de 36,5 M€, ceci n'empêchant aucunement que les recettes soient ajustées aux engagements de la ville.

Ce sont donc, au titre de l'année 2011, des frais financiers portant sur la différence entre le montant dû et l'emprunt effectué, soit 8,4 M€, que la ville supporte de manière inutile et qui auraient pu être évités par une gestion financière plus fine du budget annexe. Ces frais financiers-là ne sont pas, contrairement à ce que fait valoir la ville, dus au retard de l'Etat évoqué ci-dessus.

Enfin, la gestion de la TVA grevant la contribution communale a été défaillante

La contribution initiale de la ville à l'investissement s'élève à 42,57 M€.

Ce montant est défini hors taxe. Mais la TVA s'applique, dès lors que la contribution versée initialement par la ville s'analyse comme un élément du prix du contrat et est la contrepartie d'une prestation effectuée par le partenaire.

⁴⁰ Délibération du conseil municipal du 27 septembre 2010

⁴¹ Dont 90 M€ versés par l'Etat, la région, le département et la communauté urbaine

⁴² Cf. par exemple en matière de mise au point de marché : CE 14 janvier 1998, n° 165 416, préfet du Val-d'Oise

Cette analyse fiscale était d'ailleurs celle développée dans l'évaluation préalable de 2008. Elle est également présente tant dans l'offre initiale d'AREMA que dans son offre finale, de même que dans l'offre finale de l'autre candidat, la ville ayant demandé expressément que la subvention d'équipement soit assujettie à la TVA.

En outre, l'article 59 du contrat stipule que « *la ville de Marseille accepte expressément l'assujettissement à la TVA des sommes dues en vertu du contrat. Les stipulations du précédent alinéa ne sont pas applicables aux subventions d'équipement reçues par la ville de Marseille et reversées au partenaire* ».

Malgré tout, en contradiction avec le contrat et avec elle-même⁴³ la ville n'a pas tenu compte du fait qu'à cette somme de 42,57 M€ s'ajouterait la TVA à un taux de 19,6 %, soit 8,34 M€. Cela a été rappelé à la ville par la société AREMA, qui a assorti ses demandes de versements des subventions n° 7 et 8 (septembre et octobre 2011) de la TVA due par la ville à ces dates.

Le comptable public a refusé de payer ces sommes, sans que la ville ne l'ait toutefois requis de le faire comme elle en avait la possibilité.

La commune a alors demandé la position de l'administration par la voie d'un rescrit. La réponse de la direction générale des finances publiques du 17 septembre 2012 confirme l'assujettissement des sommes versées par la ville de Marseille à son cocontractant.

Au 31 décembre 2011, dès lors que les sommes dues à AREMA au titre des contributions publiques avaient été entièrement prises en charge par la ville, la TVA due s'élevait théoriquement à 5,7 M€. Mais au cours de l'année 2011, AREMA n'a réclamé à la ville que 4,56 M€ de TVA. AREMA a considéré en effet que les subventions versées à compter d'octobre 2011 provenaient de la communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole, la ville n'ayant pas signalé à son partenaire à quel titre les versements étaient faits. Ce montant de TVA n'a été payé par la ville qu'à hauteur de 471 489,56 €.

Au titre de l'année 2012, le budget primitif annexe prévoit le montant hors taxe des sommes dues à AREMA inscrit à l'échéancier, soit 39,76 M€, la part de la ville devant s'élever à 4,24 M€. Ce sont donc 831 040 € de TVA qui devaient être facturés à la ville.

La situation en matière de TVA, qui n'a pas d'incidence budgétaire mais a une incidence en matière de trésorerie, devrait être régularisée, selon la ville, au cours de l'année 2013.

- Le financement par le partenaire est onéreux

Ce financement comprend deux composantes : les fonds propres et l'emprunt.

Les fonds propres de la société AREMA représentent l'investissement dans le projet effectué par ses actionnaires. Cet investissement est constitué par le capital social et la dette subordonnée, celle-ci étant rémunérée.

Le plan de financement prévoit un montant de fonds propres de 15,38 M€ répartis en 3,07 M€ de capital social et 12,3 M€ de dette subordonnée d'actionnaires, représentant les avances en comptes courants effectuées par ceux-ci. La dette subordonnée est rémunérée à un taux de 15 % par an, pour un taux de rendement interne minimum des fonds investis par les actionnaires après impôt de 13,4 %.

⁴³ Cf. p. 5 du rapport sur la délibération du 27 septembre 2010 autorisant la signature du contrat : « La redevance est soumise à la TVA avec un schéma de récupération comme suit : FCTVA sur la quote-part investissement de la redevance afférente au stade Delort ; régime fiscal des déductions sur la redevance afférente au stade Vélodrome (...) »

Ce dernier chiffre s'élève à 13,74 % dans le dernier modèle financier communiqué par la ville le 7 décembre 2012. La ville doit veiller à ce que le taux de rendement interne prévu au contrat n'augmente pas pendant la phase de construction, dès lors que ce taux ne peut varier qu'en présence de recettes supplémentaires.

Dans la configuration choisie par la ville, où les recettes d'exploitation comprennent celles tirées du nommage, le ratio entre les fonds propres et la dette s'établit à 85/15. Ce sont 15,37 M€, comme il a déjà été dit, qui ont été apportés, alors que dans l'option de base sans les recettes tirées du nommage, le niveau de fonds propres minimum exigé par les conditions du financement aurait été de 8,38 M€. La différence de 6,99 M€ entre ces deux sommes est importante dès lors que, comme il a été dit ci-dessus, les fonds propres sont rémunérés en moyenne à 13,4 % par an.

Le surcoût brut de l'option avec nommage équivaut donc en première approximation à la rémunération de 6,99 M€ à un taux de 13,4 % par an pendant 30 ans, soit 21,6 M€ courants.

De ce surcoût doit toutefois être retranché le coût financier qui aurait été dû à l'emprunt de la même somme selon les conditions de « crédit Dailly » (cf. ci-dessous) du contrat soit un taux de 4,37 % sur 30 ans, soit 5,6 M€.

Le surcoût net dû au risque, transféré au partenaire, de l'opération de nommage et de ses aléas peut donc être évalué à 16 M€ sur la durée du contrat de partenariat. Le supplément de recette garantie apporté par le partenaire en contrepartie est de l'ordre de 3 M€ par an sur trente ans.

Cela illustre le fait que dans un contrat de partenariat, tout transfert de risques au partenaire privé est payé par la collectivité.

- **Le financement par la dette implique un risque à la réception des ouvrages**

Après fixation des taux pour le stade Vélodrome, le montant du crédit bancaire en période d'exploitation contracté par le partenaire s'élève à 85,88 M€, dont 67,03 M€ au titre du stade Vélodrome et 18,85 M€ au titre du stade Delort.

Le taux d'intérêt de cet emprunt contracté sur 30 ans est de 5,16 % à la date de signature du contrat. A la fixation des taux, le taux concernant le stade Vélodrome est de 4,37 %.

Ce taux d'intérêt est comparable aux conditions de financement obtenues par la ville en raison de ce qu'une partie (80 %) des redevances, dites financières, servant au remboursement des emprunts finançant l'investissement, sont cédées aux prêteurs sous le régime de la cession de créance dite « Dailly », et que cette cession est acceptée par la ville.

Cette cession acceptée a pour conséquence que la contrepartie du prêteur devient publique et n'est plus liée aux aléas du contrat, car « aucune compensation ni aucune exception fondées sur les rapports personnels du débiteur avec le titulaire du contrat de partenariat (...) ne peut être opposée au cessionnaire (...) »⁴⁴.

Ce mécanisme permet d'obtenir des conditions de crédit plus avantageuses que celles consenties aux personnes privées.

Recommandation n° 11 :

Procéder à la réception des ouvrages de manière très rigoureuse dès lors qu'à la date de l'acceptation de ceux-ci, la ville sera engagée de manière irrévocable avec le groupement d'établissements prêteurs, et ce à hauteur de 80 % des redevances financières.

⁴⁴ Article L 313-29-1 du code monétaire et financier

- Les recettes du programme immobilier d'accompagnement

Les terrains d'emprise du programme immobilier d'accompagnement ont été mis à disposition du partenaire, pour une redevance symbolique d'un euro par an, pendant la durée du contrat de partenariat. Le partenaire dispose d'un droit réel sur ces terrains et peut ainsi consentir des baux à construction, pour une durée excédant celle du contrat. Les montants cumulés des loyers de ces baux à construction, d'une durée de 99 ans, sont affectés au financement du stade Vélodrome.

Ces recettes sont de 30,33 M€ à la signature du contrat. Le montant de ces recettes a été expertisé par la ville et est conforme, selon elle, aux prix du marché.

- Le montant des redevances financières révèle le surcoût inhérent aux contrats de partenariat

La redevance brute A1 (dite RBA1) est destinée à couvrir les coûts d'investissement et de financement liés à la construction du stade Vélodrome, ainsi que l'impôt sur les sociétés et les contributions annexes dus par AREMA. La redevance brute B (dite RBB) est destinée à couvrir les coûts du stade Delort. Ces redevances sont forfaitaires et non indexées.

Au titre de la redevance RBA1, la ville versera 4,36 M€ en 2014, 8,07 M€ chaque année de 2015 à 2039, 7,69 M€ en 2040, 6,57 M€ de 2041 à 2044 et enfin 3,28 M€ en 2045. Le montant total des versements en euros courants est de 243,32 M€.

Au titre de la redevance RBB1, la ville versera 1,04 M€ en 2014, 1,32 M€ chaque année de 2015 à 2039, puis 989 000 € en 2040. Le montant total des versements en euros courants est de 34,99 M€.

Le total des redevances couvrant les coûts d'investissement et de financement nets des contributions publiques et des recettes du programme immobilier d'accompagnement est donc de 278,31 M€, lesdits coûts d'investissement s'élevant à 103,1 M€. Les charges globales de financement sont donc de 175,21 M€.

Ces données correspondent à un emprunt amortissable sur 30 ans à un taux de 8,25 %. A cet égard, il n'y a pas lieu d'exclure du coût total des redevances, comme le suggère la commune, l'impôt sur les sociétés refacturé via la redevance RBA1c dès lors que cette somme sera bien payée par la ville.

A titre de comparaison, si cette somme de 103,1 M€ avait été empruntée directement selon les mêmes conditions bancaires (taux à 4,37 % sur 30 ans), le coût de l'emprunt aurait été de 82,1 M€.

La différence d'environ 93 M€ entre cette dernière somme et les charges globales de financement supportées par la ville est le fait notamment de la rémunération des actionnaires, par le biais des intérêts servis à la dette subordonnée (soit les avances en comptes courants) et des dividendes. Ces sommes sont respectivement estimées à 55,37 M€ et 25,54 M€ dans le modèle financier.

Cette différence représente le coût inhérent au contrat de partenariat. Les avantages prêtés à celui-ci (meilleurs délais et coûts de construction, entretien et exploitation mieux exécutés et efficaces) devraient théoriquement engendrer des gains supérieurs à ce surcoût⁴⁵, ce qu'il est impossible de vérifier.

⁴⁵ Cf. par exemple guide méthodologique de la MAPPP (mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariats, p. 19 version du 25 mars 2011.

b) Le coût de l'exploitation

Le coût brut de l'exploitation correspond à la somme des redevances dues en raison de l'exploitation, dont il faut retrancher les recettes d'exploitation pour parvenir à la détermination de la redevance nette due par la ville.

- **Les charges d'exploitation**

Les chiffres mentionnés ici s'entendent en euros courants, après application des hypothèses d'indexation du modèle financier.

Le montant des charges d'exploitation est de 15,3 M€ la première année pleine (2015), pour un montant total de 730,15 M€ sur la durée totale du contrat.

La redevance RBA2 couvre les coûts d'entretien et de maintenance (RBA2a), les coûts des services (RBA2b) et le coût en fluides et énergie (RBA2c). Elle est forfaitaire et indexée. Son montant est de 3,98 M€ la première année pleine (2015), pour un total de 187,88 M€ pendant la durée du contrat.

Aux termes de l'article 32.1 du contrat, le partenaire refacture à la ville le coût des fluides et de l'énergie correspondant aux périodes de mise à disposition du stade, y incluse la mise à disposition pour l'Euro 2016. Cette refacturation, comme le coût des fluides hors périodes de mise à disposition, est affectée d'un système de bonus-malus permettant le partage des économies éventuellement réalisées.

La redevance RBA3 couvre les coûts de gros entretien et de renouvellement (GER). Elle est forfaitaire et indexée. Son montant est de 1,99 M€ la première année pleine pour un total de 94,13 M€ pendant la durée du contrat.

Le montant de cette redevance est versé sur un compte rémunéré ouvert dans la comptabilité de la société AREMA, celle-ci utilisant ce compte au gré du calendrier des opérations de GER.

Le contrat lui-même ne prévoit pas le taux de rémunération de ce compte GER, mais le modèle financier prend comme hypothèse une rémunération de la trésorerie positive de 2 %. Par ailleurs, l'offre finale mentionne que la redevance RBA3 est dimensionnée de manière à ce que sa somme cumulée et la somme cumulée des intérêts de trésorerie soient à tout moment supérieures ou égales à la somme cumulée des dépenses de GER.

Dès lors, étant donné que la redevance est calculée suivant cette hypothèse, le partenaire prend à sa charge le risque que le taux effectif de rémunération du compte soit inférieur au taux prévu dans le modèle financier. Le solde de ce compte, qui est nanti au profit de la ville, est restitué à celle-ci à la fin du contrat.

La redevance RBA4, la plus importante, couvre les frais d'exploitation et de gestion commerciale [RBA4(1)] et les impôts et taxes autres que ceux couverts par la redevance RBA1 [RBA4(2)]. Elle est là encore forfaitaire et indexée. Son montant est de 9,33 M€ la première année pleine, pour un montant total pendant la durée du contrat de 434,78 M€.

La redevance RBA5 couvre la provision pour adaptation réglementaire. Cette somme est versée sur un compte dans les mêmes conditions que la redevance RBA3. Elle n'est pas indexée, mais son montant est relevé de 1 % par an. Son montant est de 207 000 € la première année pleine (2018 : le versement de cette redevance est décalé), pour un montant total à la fin du contrat de 6,64 M€.

L'annexe XVI fait état des différentes formules de calcul des indexations des redevances d'exploitation, fondées sur des indices habituels, en lien avec l'activité. Les hypothèses d'évolution des redevances indexées sont conformes à l'évolution que l'on peut constater de décembre 2008 à juin 2012⁴⁶.

Ainsi, l'hypothèse d'évolution des redevances RBA2, RBA3 et RBA4(1) est de 2,7 % par an, celle pour la redevance RBA4(2) est de 1,3 % par an. Les évolutions constatées pour la période précitée sont respectivement de 2,55 %, 2,41 %, 2,69 %, et 1,1 %.

La période de décembre 2008 à juin 2012 est toutefois une période de récession ou de stagnation économique, peu propice à une forte augmentation des indices. Si la situation économique s'améliorait, il est à craindre que les formules d'indexation contractuelles ne fassent progresser de manière plus importante le montant des redevances que ce qui est modélisé à l'heure actuelle. Les calculs effectués par la ville sur une période de 20 ans pour essayer de démontrer la fiabilité des prévisions doivent être appréhendés avec prudence, dès lors que certains indices ne sont disponibles que depuis 2008. De plus, à plus long terme, au regard de la durée du contrat, et en l'absence de plafonnement de l'indexation, les prévisions d'évolution des redevances sont nécessairement incertaines.

- **Les produits d'exploitation**

Le partenaire de la ville lui garantit le versement d'une partie des recettes annexes annuelles. Les recettes annexes sont les recettes tirées par le partenaire de l'exploitation du stade, ainsi que, marginalement et éventuellement, des recettes additionnelles de valorisation du programme immobilier d'accompagnement.

Le montant des recettes garanties s'élève à 12,46 M€ la première année pleine, pour un total de 498,87 M€ sur la durée du contrat.

Le montant des recettes garanties augmente de 1,52 % par an, soit, au vu de ce qui a été mentionné plus haut, presque deux fois moins que les redevances d'exploitation.

Les recettes annexes, nettes des charges y afférentes, perçues au-delà du montant des recettes garanties sont reversées à 60 % à la ville.

c) Le prix net du contrat

La redevance nette que devra verser la ville est la différence entre l'ensemble des redevances et les recettes garanties.

Cette redevance nette maximale annuelle est de 12,23 M€ la première année pleine, pour un total de 509,59 M€ sur la durée du contrat, sous réserve de l'application des indexations.

Ce coût net pour la ville sera diminué d'une part du montant des recettes additionnelles que le partenaire sera en mesure de tirer de l'exploitation du stade, ainsi que du montant de la redevance versée par le club résident.

⁴⁶ Période allant du changement de base de certains indices aux derniers indices connus.

5.4. Des relations déséquilibrées entre la ville et l'Olympique de Marseille

La restructuration du stade et de ses équipements, et la définition d'un nouveau mode de gestion dans le cadre du contrat de partenariat, étaient l'occasion de redéfinir les relations entre la ville et le club de football. Le déséquilibre de ces relations contractuelles, qui étaient jusqu'alors au bénéfice du club, a été au contraire aggravé.

a) Des relations contractuelles jusqu'alors au bénéfice du club

La mise à disposition du stade au bénéfice du club résident (la société anonyme sportive professionnelle Olympique de Marseille, SASP OM) se fait à des conditions défavorables pour la ville. Elles avaient déjà été relevées par la chambre dans son rapport d'observations consacré aux relations de la ville avec l'Olympique de Marseille communiqué au conseil municipal du 6 octobre 2008. Dans ce rapport, établi dans le cadre d'une enquête commune de la Cour et des chambres régionales sur les clubs sportifs professionnels, la chambre notait que le stade n'était pas mis à disposition à son coût réel et que la ville ne suivait pas la bonne exécution de ce contrat.

La ville, dans sa réponse annexée au rapport de la chambre, avait reconnu que « *la chambre a probablement raison quand elle constate que le stade n'est sans doute pas mis à disposition à son coût réel* » et énonçait que la ville devrait, « *autant que faire se peut, veiller à actualiser les conditions financières de cette mise à disposition lors de la prochaine négociation préalable à la signature de la future convention.* »

On constate au contraire qu'au fil des nouvelles conventions, le club a continué à bénéficier de conditions de mise à disposition qui lui sont favorables et même plus favorables encore à partir de 2011. L'entretien et le nettoyage des installations sont toujours pris en charge par la ville à titre gracieux jusqu'à la conclusion du contrat de partenariat. La fourniture de l'énergie et des fluides sont inclus dans le montant de la redevance due par le club. Aucune pénalité n'est prévue en cas de retard dans le versement de la redevance.

La convention du 1^{er} juillet 2007 conclue pour un an reconductible prévoyait une redevance pour les matchs officiels composée d'une partie forfaitaire par match joué sur le stade Vélodrome (41 500 €) et d'une redevance complémentaire par spectateur payant au-delà du 25 000^{ème} (0,62 €), ce chiffre incluant les spectateurs abonnés. La redevance pour la boutique était fixée à 9 600 € par an. Aucune clause de révision n'était prévue.

La convention du 18 décembre 2009, qui porte effet jusqu'au 30 juin 2011, prévoit une redevance avec une part forfaitaire de 50 000 € par match qui inclut la mise à disposition de terrains annexes que l'OM commercialise et gère pour un usage de stationnement et une redevance proportionnelle de 0,75 € par spectateur payant au-delà du 25 000^{ème}. S'y ajoute une redevance pour la mise à disposition de terrains hors enceinte de 12 500 € et une redevance pour le musée boutique et les locaux techniques et cuisines de 10 000 € par an.

Les deux conventions précitées sont assises sur la seule billetterie et prennent en compte les spectateurs payants (abonnés compris) indépendamment du circuit de commercialisation. En effet il appartient au seul club, en application de l'article L. 333-1 du code du sport, de déterminer sa tarification et ses modes de commercialisation.

Or, le choix fait à Marseille depuis 1987, qui consiste à déléguer aux clubs de supporters la gestion des abonnements des virages, conduit à minorer les recettes de billetterie. En effet les prix des abonnements concernés sont négociés à la baisse. Ceci n'est pas sans enjeu dès lors qu'en 2012, l'OM compterait environ 42 500 abonnés et que plus de la moitié seraient membres d'un des huit groupes de supporters reconnus par le club, soit environ 28 000 places.

Les autres revenus de l'activité du club ne sont pas intégrés, notamment les droits TV qui, selon l'étude préalable d'avril 2007 représentaient en 2005/2006, 42,4 % de ces revenus. Les produits liés aux matchs contribuent pour 17 %, les sponsors et la publicité pour 26 %⁴⁷, le solde correspond pour l'essentiel aux subventions reçues des partenaires publics et aux contrats de prestations de services conclus avec ces derniers.

b) Le déséquilibre persiste, et même s'aggrave depuis 2011

La convention du 5 juillet 2011 qui porte effet jusqu'au 30 juin 2014, date de livraison du stade restructuré, ne prévoit plus qu'une redevance forfaitaire de 50 000 € par an et non plus par rencontre (montant qui intègre les redevances pour les terrains annexes, la boutique et autres locaux qui faisaient préalablement l'objet de redevances spécifiques). La fourniture de l'énergie et des fluides fait cependant l'objet d'une refacturation à l'euro et le club résident prend en charge l'entretien.

L'abandon de la part variable et l'octroi de conditions plus avantageuses pour le club résident sont justifiés par le « *lissage sur trois ans des redevances proratisées en fonction de la perte de jauge due au chantier, ainsi que de l'aléa sportif* » (article 23-1).

En effet la jauge d'accueil minimum garantie pendant la durée des travaux (art 7.4) diminue sur trois ans d'un quart par rapport aux saisons précédentes (capacité d'accueil pour la saison 2010/2011 : 60 000 places, puis sur les trois saisons de la période de travaux : 42 000, 44 000 et 48 200 places).

Au regard de cette réduction de la capacité d'accueil du stade, le montant de la redevance ne diminue pas d'un quart mais de plus de 90 % (elle était d'environ 1,5 M€ par an avant la période des travaux). La contrepartie de la perte de recettes est donc loin d'être proportionnelle, et très avantageuse pour le club, quel que soit le niveau du manque à gagner dû aux travaux allégué par celui-ci. Le prix de la location du stade correspond en effet à 0,03 % du chiffre d'affaires du club.

Par ailleurs la ville passe encore des marchés d'achat de places et de prestations publicitaires à hauteur de 762 000 €.

c) Une remise à niveau s'impose

Le stade Vélodrome ne peut plus être mis à disposition du club pour des montants aussi modestes. Une remise à niveau devrait être opérée dans le cadre de la nouvelle convention de mise à disposition du stade à l'Olympique de Marseille, qui doit être conclue en 2014.

Le montant financier de la convention qui lie la ville et le club est contraint par trois séries de dispositions qui jusqu'à présent, pour les deux premières, n'ont pas été respectées par la ville.

En premier lieu, du fait du montant de la redevance réclamée au club, la ville contrevient aux dispositions du code du sport interdisant de subventionner les sociétés sportives hors les cas de missions d'intérêt général⁴⁸.

En deuxième lieu, l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que « *toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique donne lieu au paiement d'une redevance* ».

⁴⁷ Durant la saison 2009/2010, l'OM a publié 28,7 M€ de recettes sponsors et publicité. Ces recettes étaient en évolution sensible (+3.6 M€) entre 2009 et 2010. (Source LFP) L'OM figure donc en tête du classement des recettes perçues à ce titre, devant le PSG (20,6 M€), l'Olympique Lyonnais (14,7 M€), les Girondins de Bordeaux (11,8 M€) et le LOSC (8,2 M€).

⁴⁸ Article L. 113-2 du code du sport.

Il ressort de la jurisprudence que « *les redevances pour occupation privative d'une dépendance domaniale doivent être calculées en tenant compte des avantages de toute nature qu'elle procure à son bénéficiaire et, le cas échéant, à titre indicatif, de sa valeur locative* » et que « *les avantages tirés de l'occupation d'un complexe sportif s'apprécient notamment au regard des recettes tirées de son utilisation comme la vente des places et des produits dérivés aux spectateurs, la location des emplacements publicitaires et des charges que la collectivité publique supporte, telles que les amortissements, l'entretien et la maintenance, calculées au prorata de l'utilisation d'un tel équipement* »⁴⁹.

En troisième lieu, dès lors que l'exploitation du stade Vélodrome est assujettie à la TVA, la ville ne peut fixer un loyer trop bas.

En effet, lorsque le prix est fixé à un niveau très inférieur au prix du marché et dans des conditions telles qu'il traduirait en réalité une libéralité, le fournisseur ne peut pas être regardé comme exerçant une activité économique. L'opération n'est alors pas située dans le champ d'application de la TVA⁵⁰, les solutions des arrêts du 6 octobre 2005 de la Cour de justice de l'Union européenne cités par la ville en réponse n'étant pas en cause ici⁵¹. La mise à disposition d'un immeuble par une collectivité moyennant un loyer dérisoire ou symbolique serait assimilée à une libéralité n'entrant pas dans le champ d'application de la taxe. Dans une telle situation, la collectivité ne saurait avoir la qualité d'assujettie à la TVA et la taxe grevant les dépenses directement affectées à la réalisation d'une telle activité ne serait pas déductible⁵².

La jurisprudence a considéré que des taux de rentabilité de 2,2 %⁵³ ou de 2,39 %⁵⁴ du capital investi étaient trop bas pour permettre de qualifier une location d'activité économique. Par contre, il a pu être jugé qu'un taux de rentabilité de 4,26 % ne révélait pas une libéralité⁵⁵, ce qui pour le stade Vélodrome correspondrait à un loyer d'environ 10 M€⁵⁶ par an pour que la ville conserve la qualité d'assujettie.

Les éléments permettant d'approcher un montant de part fixe de redevance respectant les contraintes ci-dessus énoncées sont les suivants :

Si la valeur locative du stade est difficile à déterminer, il a été vu plus haut que le loyer minimum d'un point de vue fiscal peut être estimé à 10 M€.

La majorité des coûts d'entretien et de maintenance (RBA2 et RBA3) sont exposés dans l'intérêt du club résident, ces redevances (dimensionnées pour 25 matchs par an) totalisant environ 6 M€ la première année pleine.

En revanche, le club n'est pas le seul utilisateur du stade, étant donné que la société AREMA l'exploite de son côté, celle-ci ayant prévu dans son plan d'affaires notamment 12,5 jours par an d'évènements utilisant la pelouse et 76 évènements de type séminaire. Il est prévu aussi entre deux et quatre évènements de la ville utilisant la pelouse.

⁴⁹ Cour administrative d'appel de Lyon, 12 juillet 2007, *Ville de Lyon* ; TA Lyon, 23 novembre 2012, n° 1100384

⁵⁰ CJUE 21 septembre 1988 aff. 50/87, RJF 11/88 n° 1255, Rec. 1988-8 p. 4797

⁵¹ Ces solutions portaient sur la limitation du droit à déduction d'opérateurs ayant reçu des subventions non taxables et non sur le fait que les opérations qualifiées de libéralités sortent du champ de la TVA.

⁵² Instruction fiscale du 27 janvier 2006, 3 D-1-06

⁵³ TA Rennes 13 juin 2002 n° 98-1680, 2^e ch., SCI de Kerhunou RJF 2/03 n° 163

⁵⁴ TA Lyon 3 mars 2003 n° 98-5583, Sté civile « Mosquée de Lyon » : RJF 6/03 n° 705

⁵⁵ TA Toulouse 2 octobre 2001 n° 97-3208, 1^{re} ch., Andrieu

⁵⁶ 4 % des coûts d'investissement

En première approximation à l'avantage du club, un partage égal de l'utilisation du stade peut être supposé ; ces éléments permettent de déterminer une part fixe de redevance s'élevant à 8 M€.

A titre de comparaison, pour utiliser des stades neufs de même standard mais de capacité moindre, le club de football de Lille devra verser une redevance fixe de 4,7 M€ par an, augmentée de 20 % de la part du chiffre d'affaires de la billetterie excédant 16,5 M€⁵⁷, et le club des Girondins de Bordeaux verse un apport initial de 20 M€, une redevance fixe de 3,85 M€ par an sur 30 ans, augmentée de 10 % de la part de chiffre d'affaires excédant 20 M€ et de 20 % de la part de chiffre d'affaires excédant 30 M€⁵⁸.

Par ailleurs, la taxe sur les spectacles est perçue en sus pour le grand stade de Lille⁵⁹ et la ville de Bordeaux a prévu une garantie des paiements des sommes dues à la ville auprès de l'actionnaire principal du club⁶⁰.

Enfin, on peut remarquer que le chiffre d'affaires de l'Olympique de Marseille est très supérieur à celui de ces deux clubs et qu'il ne paye pas la taxe sur les spectacles précitée, conformément à la délibération municipale exonérant de cette taxe les manifestations sportives sur le territoire de la commune.

Recommandation n° 12 :

12-1 Prévoir une part fixe de redevance supérieure à 8 M€ par an et une part variable assise sur l'ensemble des recettes réalisées au titre de l'utilisation du stade, et pas seulement de la billetterie.

12-2 Constituer des garanties de paiement de la redevance.

⁵⁷ Article 32 de la convention délibérée par le conseil de la communauté urbaine de Lille le 25 septembre 2008.

⁵⁸ Article 19 de la convention délibérée par le conseil municipal de Bordeaux du 24 octobre 2011.

⁵⁹ 8 % du montant brut des recettes encaissées en application des articles 1560 et 1563 du code général des impôts.

⁶⁰ Article 20.

6 LE PERSONNEL DE LA VILLE DE MARSEILLE

Les effectifs de la ville de Marseille s'élevaient à 11 556 agents titulaires en 2011, soit 11 335 équivalents temps plein (ETP). Au cours de la période contrôlée (2005-2011), ils ont diminué de 2 %. Par ailleurs, selon les données fournies par la ville, le nombre d'agents non-titulaires est de 5 636 agents : 893 contractuels, 2 617 vacataires, 876 intermittents, 1 063 agents pour études surveillées et 187 saisonniers.

Evolution des effectifs d'agents titulaires de 2005 à 2011									
Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	05-11	05-11
Effectifs	11 843	11 798	11 760	11 653	11 695	11 636	11 556	- 287	-2%
ETP	11 603	11 558	11 520	11 420	11 364	11 303	11 335	- 268	-2%

(Source ville de Marseille)

Les agents de catégorie C représentent 80 % des effectifs en 2009. Ce taux est supérieur de près de 5 points à celui des agents de la même catégorie dans les communes de plus de 100 000 habitants, où il est de 74,9 % en 2009 (synthèse des bilans sociaux 2009 du ministère de l'intérieur). Les agents de catégorie A représentent 10 % des effectifs. Le taux de féminisation des effectifs de 70 % à Marseille est supérieur de près de quatre points à celui des communes de plus de 100 000 habitants.

Le contrôle de la chambre a porté sur les conditions d'emploi de certaines catégories de personnels : les non titulaires, les agents dits « extérieurs », les personnels des bibliothèques municipales et des musées. La chambre a également relevé des cas irréguliers de dépassement de la limite d'âge et vérifié l'application de la durée légale du travail. Elle a examiné les suites données par la ville à son précédent rapport porté à la connaissance du conseil municipal lors de sa séance du 13 novembre 2006. Au-delà de la gestion de leurs personnels, la chambre a analysé les principales caractéristiques de la gestion des bibliothèques et des musées de la ville.

6.1. Les agents non titulaires

a) La gestion des agents non titulaires

La direction des ressources humaines de la ville suit en « gestion complète » les agents titulaires et une partie des agents non titulaires (contractuels et saisonniers). En revanche, elle ne fait qu'assurer la tenue des dossiers administratifs des 2 617 vacataires qui sont en « gestion simplifiée » et n'intervient pas dans la gestion administrative de 1 939 agents (876 intermittents, 1 063 agents pour études surveillées.)

Ainsi, en 2011, sur un total de 526 M€ de dépenses de personnel, dont 78 M€ au titre du bataillon des marins-pompiers à la charge de la ville en application de l'article L. 2513-5 du code général des collectivités territoriales, la direction des ressources humaines gèrait directement 427 M€. A cet égard, la ville de Marseille ne s'est pas donné les moyens de contrôler les dépenses de personnel relatives aux 1 750 agents vacataires qui travaillent dans les mairies de secteur et qui, en 2011, occasionnaient près de 5 M€ de dépenses.

De ce défaut de maîtrise résultent chaque année des dépassements des crédits prévus au budget primitif de la ville du fait de dépenses initiées par les mairies de secteur : ainsi en 2008 les mairies de secteur ont dépensé 1 386 310 €, soit 46 % de plus que la somme allouée par leur budget primitif, en 2009, 1 050 933 € (+ 30 %) et en 2010, 1 530 735 € (+ 43 %).

b) Un risque juridique

La situation juridique des agents vacataires intervenant dans les services de la ville de Marseille, et plus particulièrement dans les mairies de secteur, représente un risque juridique important pour la collectivité, lié à la requalification potentielle des contrats prolongés sur de longues durées.

- Les secteurs et les masses financières en jeu

En 2011, 1 750 agents vacataires exerçaient en mairies de secteur, selon la direction des ressources humaines. Dans ces mairies, la majorité des emplois précaires sont occupés par des animateurs, des agents de service et des responsables de centres de loisirs.

Selon la ville, 274 d'entre eux avaient entre 5 ans et 10 ans d'ancienneté au 31 décembre 2011, et 170 agents étaient là depuis plus de 10 ans, soit 444 au total. 16 agents sont vacataires depuis plus de 20 ans. Les agents ayant plus de 10 années de vacations sont presque en totalité des agents de surveillance dans les cantines. Trois agents ont plus de 30 ans de service dans ce secteur.

Les masses financières en jeu représentent près de 5 M€ en 2011 pour les mairies de secteur et un peu plus de 4 M€ pour le secteur culturel (dont 438 731 € pour les musées et 95 844 € pour les bibliothèques), selon les chiffres apportés par la direction des ressources humaines de la ville.

Mairies de secteurs	Total 2011
Mairie 1 ^{er} secteur 1/7	620 229 €
Mairie 2 ^{ème} secteur 2/3	123 197 €
Mairie 3 ^{ème} secteur 4/5	382 346 €
Mairie 4 ^{ème} secteur 6/8	544 070 €
Mairie 5 ^{ème} secteur 9/10	1 091 062 €
Mairie 6 ^{ème} secteur 11/12	425 756 €
Mairie 7 ^{ème} secteur 13/14	1 202 140 €
Mairie 8 ^{ème} secteur 15/16	605 808 €
Total	4 994 608,00 €

- Le risque de requalification des contrats prolongés sur de longues durées

Le vacataire est, selon la jurisprudence administrative, un agent recruté pour exécuter un acte déterminé (spécificité) ne correspondant pas à un besoin permanent (discontinuité dans le temps) et rémunéré à l'acte (mode dérogatoire de la rémunération). Les vacataires sont dans une situation juridique précaire. Ils sont écartés de l'application du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

L'article 3 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 a été modifié par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique. Cette loi a assoupli les conditions d'appel à des agents non titulaires et renforcé la sécurité de l'emploi des personnels non titulaires⁶¹. Elle prévoit un plan de résorption de l'emploi précaire par la transformation de plein droit du contrat en cours en contrat à durée indéterminée pour les agents ayant été employés conformément à l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 dans sa rédaction antérieure à 2012 et remplissant certaines conditions. Enfin elle organise une voie professionnalisée de titularisation pour les agents contractuels⁶².

La jurisprudence administrative comme les évolutions récentes de la législation relative à la fonction publique territoriale ont renforcé les garanties juridiques des agents non titulaires.

Le juge administratif constate ainsi qu'« *un agent vacataire a droit à la requalification de son contrat en contrat d'agent non titulaire s'il a occupé de manière continue un emploi à caractère permanent correspondant au besoin permanent de la collectivité* ».

La ville de Marseille a d'ailleurs été censurée dans de nombreux contentieux administratifs portant sur des agents vacataires dont les contrats étaient répétés durant de nombreuses années pour exercer des fonctions nécessaires aux missions de service public assurées par la ville.

Cette jurisprudence administrative pourrait en pratique concerner entre 25 % et 35% des 1 750 agents vacataires intervenant dans les mairies de secteur, compte tenu de leurs missions et de la durée de leurs contrats.

- Une maîtrise insuffisante de la gestion des vacataires par la ville

L'analyse des besoins en personnels occupant des fonctions temporaires puis la préparation de l'acte d'engagement revient à chaque service utilisateur, et notamment aux mairies de secteur. La direction des ressources humaines de la ville valide l'acte d'engagement du vacataire et le fait signer par le maire de Marseille. Elle ne peut contrôler le flux de recrutement des vacataires par les mairies de secteur car elle ne dispose pas des moyens d'apprécier les besoins et les types de recrutement.

Devant l'importance des contentieux et l'évolution de la réglementation, la direction des ressources humaines a entamé durant le premier semestre 2010 une réflexion sur la situation des agents contractuels, et plus particulièrement ceux du service de la jeunesse et des mairies de secteur. Un logiciel de gestion des vacataires est mis en œuvre depuis juin 2012. Un guide de procédures a été rédigé.

La direction des ressources humaines se heurte à une résistance importante de la part des mairies de secteur et des services qui renouvellent systématiquement les mêmes personnes comme vacataires, malgré les rappels qui leur sont adressés. Ainsi une note du 10 juillet 2012, adressée à la direction de la jeunesse et à chaque directeur de services dans les mairies d'arrondissement rappelait les risques contentieux liés à l'appel aux mêmes agents à chaque renouvellement de contrat.

⁶¹ Les collectivités et établissements publics locaux peuvent recruter temporairement des agents contractuels sur des emplois non permanents pour faire face à un besoin lié à :

1° Un accroissement temporaire d'activité, pour une durée maximale de douze mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de dix-huit mois consécutifs ;

2° Un accroissement saisonnier d'activité, pour une durée maximale de six mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de douze mois consécutifs. Par ailleurs, l'agent recruté pour pallier des absences temporaires d'agents l'est maintenant pour la durée de cette absence.

⁶² Le décret n° 2012-1293 du 22 novembre 2012 d'application de la loi du 12 mars 2012, fixe la date limite de ce processus de titularisation au 13 mars 2016. Les collectivités doivent présenter au plus tard au 24 février 2013 devant leur comité technique paritaire un plan pluriannuel d'accès à l'emploi.

La reconduction des contrats s'explique, selon les responsables de service, par des raisons pratiques (les agents sont connus et ils connaissent le travail des centres de loisirs sans hébergement), et par les normes d'encadrement de ces centres.

La ville de Marseille n'a pas mis en place les outils de maîtrise des besoins en vacataires ni procédé à l'évaluation des besoins permanents en personnels remplis de fait, par des vacataires qui ne sont pas pris en compte dans ses effectifs permanents. La ville peut ainsi afficher une baisse du nombre de ses agents titulaires.

A titre d'exemple, en 2010, la direction des musées dans une étude consacrée aux « médiateurs culturels » intervenant comme conférenciers et animateurs de groupe au sein des musées de la ville, constatait que ces « médiateurs culturels » ressortissaient de trois profils : 8 vacataires « pérennes », 19 vacataires réguliers et une vingtaine de vacataires ponctuels intervenant selon les besoins des expositions. Les 8 vacataires « pérennes » ont une ancienneté comprise entre 14 et 17 ans, et parmi les 19 vacataires réguliers, 12 ont plus de 5 ans d'ancienneté, dont 3 plus de 9 ans.

La ville de Marseille dans sa réponse indique qu'elle s'est engagée dans une démarche d'identification des besoins et d'amélioration du suivi budgétaire consacré au recrutement des vacataires et de mise en place d'un véritable contrôle de gestion de l'emploi de ces personnels.

Par ailleurs, elle écarte la création d'emplois permanents pour les activités intermittentes relevant de l'opéra municipal et du théâtre de l'Odéon.

Elle fait de même pour le secteur de l'animation qui selon sa réponse couvre l'animation les mercredis et lors des vacances scolaires en centres de loisirs sans hébergement. A cet égard, la chambre souligne que la ville ne paraît pas avoir pris la mesure des risques juridiques qui touchent des emplois qui certes sont saisonniers, mais qui sont offerts aux mêmes agents le plus souvent pour des durées importantes et de manière répétitive, comme les analyses de la chambre sur la situation des agents vacataires en mairie de secteur l'ont souligné.

6.2. Les agents dits « extérieurs » de la ville de Marseille

a) Les personnels concernés

La ville a pris en charge en 2011 les salaires de 155 agents placés en position « d'effectifs extérieurs » pour un montant total de 3,15 M€. Il s'agit principalement de personnels mis à disposition auprès d'organismes, et d'agents bénéficiant d'une formation dans le cadre des crèches, point envisagé ci-après dans le chapitre consacré à l'accueil de la petite enfance. Par ailleurs, figurent dans les personnels dits « extérieurs » les agents bénéficiant de décharge de service pour activité syndicale.

b) Les irrégularités constatées

La mise à disposition ne peut se faire qu'auprès de certains organismes mentionnés à l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et seulement pour des missions de service public. Les mises à disposition doivent dans ce cas faire l'objet d'une convention entre la collectivité et l'organisme bénéficiaire et les sommes prises en charge par la collectivité doivent lui être remboursées. La mise à disposition nécessite enfin un avis de la commission administrative paritaire et une information préalable du conseil municipal.

Cette dernière formalité n'est pas pleinement respectée. Le contrôle a révélé que pour 47 arrêtés de mise à disposition auprès d'un organisme public et 14 arrêtés de mise à disposition auprès d'une association, l'intervention de la commission administrative paritaire est bien mentionnée, mais non l'information du conseil municipal.

La chambre relève également des cas où la mise à disposition n'entre pas dans les cas autorisés par l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Depuis la modification en 2007 du cinquième alinéa de l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, les mises à disposition de personnel ne peuvent être effectuées qu'auprès d'organismes « *contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes* ». L'association bénéficiaire doit donc assurer une mission de service public.

Selon l'article 1^{er} du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux, « *lorsque la mise à disposition est prononcée au profit d'un organisme mentionné au cinquième alinéa de l'article 61-1 de la loi du 26 janvier 1984, la convention précise les missions de service public confiées à l'agent* ».

Les mises à disposition auprès de la Coop Ville de Marseille et Communauté urbaine (3 agents) et du Conseil mondial de l'eau ne remplissent pas ces conditions. La chambre a donc recommandé à la ville de Marseille d'y mettre fin.

Recommandation n°13 :

Mettre fin aux mises à disposition irrégulières d'agents municipaux auprès de la Coop Ville de Marseille et Communauté urbaine ainsi que du Conseil mondial de l'eau.

Il est pris acte de l'intention de la ville d'y mettre un terme.

Enfin, la ville ne réalise pas le rapport annuel qui doit détailler les mises à disposition de personnels prévu par l'article 62 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée et l'article 12 du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 .

Recommandation n°14 :

Etablir le rapport annuel prévu à l'article 62 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 détaillant les mises à disposition de personnels.

La ville confirme qu'elle va réaliser le rapport annuel prévu par la loi.

6.3 Les cas de dépassement de la limite d'âge

La ville de Marseille ne respecte pas, dans certains cas, la limite d'âge d'emploi des fonctionnaires.

a) Le cadre juridique

La limite d'âge générale concernant tous les fonctionnaires est fixée à 65 ans pour la catégorie « sédentaire » et à 60 ans pour ceux de la catégorie « active ». Depuis la réforme des retraites organisée par la loi n°2010-1330 du 9 novembre 2010, cette limite d'âge est retardée selon les années de naissance.

L'atteinte de la limite d'âge entraîne de plein droit la rupture du lien entre l'agent et l'administration. L'autorité compétente en matière de nomination est tenue de radier des cadres le fonctionnaire concerné (loi n°84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public et article 92 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984).

Selon une jurisprudence constante, le Conseil d'Etat constate « *que la survenance de la limite d'âge des agents publics, telle qu'elle est déterminée par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, entraîne de plein droit la rupture du lien de ces agents avec le service ; que les décisions administratives individuelles prises en méconnaissance de la situation née de la rupture de ce lien sont entachées d'un vice tel qu'elles doivent être regardées comme nulles et non avenues* »⁶³.

Des reculs de la limite d'âge sont autorisés de manière limitative : pour raisons familiales, dans le cas de carrière incomplète, ou en raison de l'intérêt du service. La faculté ouverte dans ce dernier cas est réservée aux titulaires de fonctions d'encadrement supérieur des collectivités, définies aux 2^{ème} et 3^{ème} alinéa de l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984⁶⁴. De plus, ce maintien en activité dérogatoire est limité dans le temps, « *jusqu'au renouvellement de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou de l'organe délibérant de l'établissement public qui les emploie si ce renouvellement intervient dans les dix-huit mois suivants le jour où ils ont atteint la limite d'âge* » selon l'article 7-1 de la loi du 13 septembre 1984.

b) Les irrégularités constatées

La ville de Marseille emploie actuellement 53 agents qui ont dépassé la limite d'âge de 65 ans. Parmi eux, 44 agents bénéficient du recul de la limite d'âge conformément à la réglementation.

Parmi les cinq agents qui bénéficient du recul de la limite d'âge dans l'intérêt du service, quatre ne remplissent pas les conditions précitées et l'unique directeur général concerné ne peut bénéficier de l'application de l'article 7-1 de la loi précitée : sa limite d'âge a été atteinte au-delà des 18 mois précédant le prochain renouvellement du conseil municipal en mars 2014. En effet, ce cadre avait atteint la limite d'âge avant octobre 2012. Enfin, quatre agents sont dans une situation irrégulière, car n'entrant pas dans les autres cas prévus par la loi.

La ville explique les raisons du maintien au delà de la limite d'âge de 65 ans par l'application des articles L. 26 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite et 10 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

Ces dispositions n'ajoutent pas un autre cas de dérogation aux règles fixant les limites d'âge. Les dispositions évoquées par la ville ne concernent en effet que l'entrée en jouissance de la pension ou de la solde de réforme et non le recul de la limite d'âge.

Recommandation n°15 :

Mettre fin au maintien en fonction irrégulier des agents employés au-delà de la limite d'âge légale.

⁶³ Conseil d'État, 8 novembre 2000, n° 209322 Département de Corse du Sud et Conseil d'Etat, du 26 février 2003, n° 234217, Préfet de police de Paris.

⁶⁴ Directeur général des services et, lorsque l'emploi est créé, directeur général adjoint des services des départements et des régions ; directeur général des services et directeur général des services techniques des communes de plus de 80 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants.

6.4 La ville de Marseille ne respecte pas la durée légale du temps de travail dans la fonction publique.

La chambre avait dans son dernier examen de gestion portant sur la période 1999 à 2005 mis en évidence le caractère irrégulier des avantages horaires accordés au personnel de la ville par une délibération du 11 mars 2002 : alors que la durée légale annuelle de travail est pour les agents de la fonction publique de 1 607 heures, la commune a instauré une durée de 1 567 heures.

Cette délibération est toujours en vigueur alors même que la jurisprudence constante du Conseil d'Etat⁶⁵ souligne que la durée horaire annuelle de 1 607 heures est à la fois un plancher et un plafond, et que dans le cas où des sujétions particulières permettraient de diminuer l'horaire légal, il revient à la collectivité de préciser les types d'emplois concernés et d'en décrire précisément les raisons pour chacun des emplois concernés.

De fait, la ville perd en 2011 au regard des effectifs d'agents à temps complet, un volume de 453 000 heures par an. La ville de Marseille en rétablissant des horaires de travail légaux ferait une économie qui peut être estimée à 10 M€ par an,⁶⁶ soit 1,9 % de ses dépenses de personnel, et accroîtrait sans dépenses supplémentaires une capacité de travail équivalente à 280 ETP.

La ville indique qu'elle ne mettra pas en œuvre la recommandation de la chambre d'appliquer aux agents de la ville la durée légale de travail. Elle avance trois raisons.

D'une part les spécificités du travail à Marseille :

« La délibération N° 02/0150/EFAG du 11 mars 2002 définit en effet les sujétions particulières s'appliquant aux personnels de la Ville, qui sont soumis, dans le fonctionnement quotidien des services, à des contraintes fortes liées aux problématiques d'organisation, d'administration et de mise en œuvre des compétences propres aux grandes agglomérations. Ces contraintes sont de plusieurs ordres :

- *complexité et diversité du milieu urbain marseillais,*
- *diversité et polyvalence des services publics locaux,*
- *insécurité urbaine,*
- *développement croissant des nouveaux services de proximité,*
- *prise en charge des populations en difficultés,*
- *maintien et renforcement du maillage des services publics locaux,*
- *croisement des diverses politiques locales résultant des divers échelons d'administration,*
- *spécificité de l'organisation municipale marseillaise liée aux dispositions de la loi PML du 31 décembre 1982.*

Dès lors, ces contraintes génèrent les sujétions suivantes :

- *cycles de travail particuliers : nuit, jours fériés, dimanches, travail en horaires décalés, travail en équipe,*
- *modulation importante des cycles de travail,*
- *travaux pénibles, dangereux,*

⁶⁵ CE 9 octobre 2002, Fédération nationale Interco CFDT, req. n° 238461 - CAA Paris 31 décembre 2004, Département des Hauts de Seine, req. n° 03PA03671.

⁶⁶ La ville de Marseille comptait 11 335 ETP en 2011 ce qui donne un temps de travail total de 17 761 945 h/an (11 335 ETP*1 567 h/an). Le coût moyen de l'heure-agent à la ville de Marseille est de 24 € (425 M€ / 17 761 945 heures/an). Par rapport à la durée légale de 1 607 h/an, la perte horaire de 453 400 h/an ((1607 h – 1567 h)* 11 335 agents). La ville de Marseille, en appliquant un système horaire illégal et avantageux pour ses agents, subit une charge d'environ 10,8 M€ (453 400 h/an * 24 €/h).

Par ailleurs, ce volume d'heures perdues correspondrait à 282 ETP (453 400 h / 1607 h).

- *pénibilité des conditions de travail,*
- *mise en œuvre d'aptitudes nouvelles liées au développement de l'administration de proximité,*
- *difficulté d'exercice des fonctions sur l'ensemble du territoire communal liées au contact avec des populations issues des zones urbaines sensibles.*

Par conséquent, la durée annuelle du temps de travail a été fixée, à la Ville de Marseille, à 1560 heures par la délibération susvisée du 11 mars 2002, pour tenir compte de ces sujétions, puis à 1567 heures ».

D'autre part, la ville de Marseille souligne que « la délibération du 11 mars 2002, d'une part, a pris en compte les observations effectuées par la préfecture des Bouches-du-Rhône au titre du contrôle de la légalité concernant une précédente délibération en date du 17 décembre 2001 portant sur le même objet, et, d'autre part, n'a pas fait à son tour l'objet d'observations de la part de la préfecture. »

Enfin, la ville indique que « nonobstant les considérations de la chambre sur la perte de volume horaire, il est à noter que la durée annuelle du temps de travail ainsi définie a été le fruit d'une longue démarche de concertation et de dialogue social avec les organisations syndicales, et recueille la satisfaction des personnels. Aussi, il paraîtrait difficilement envisageable de revenir aujourd'hui sur ce régime. En effet, une telle mesure, revenant sur un acquis, aurait très probablement des conséquences sociales lourdes, et serait de nature à dégrader durablement le climat social au sein des services municipaux. »

La chambre ne peut que maintenir sa recommandation. En effet, la ville de Marseille ne peut se prévaloir de l'application de l'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale. Elle en fait une application générale qui n'est conforme ni aux dispositions du décret qui définissent les dérogations susceptibles d'être apportées au régime légal de la durée de travail, ni à l'interprétation restrictive de ces dérogations faite par la jurisprudence administrative.

Recommandation n°16 :

Appliquer aux agents de la ville la durée légale de travail.

7 LES BIBLIOTHEQUES MUNICIPALES DE LA VILLE DE MARSEILLE

La chambre a examiné l'offre de lecture municipale sur la base d'indicateurs nationaux d'activité des bibliothèques et des informations fournies par la ville de Marseille et d'autres grandes villes.

7.1 Le niveau du service rendu

- Le réseau des bibliothèques municipales

La ville de Marseille dispose d'un réseau de huit bibliothèques municipales, composé d'une bibliothèque centrale (Alcazar), de deux bibliothèques de secteur (Bonneveine et Merlan) et de cinq bibliothèques de quartier (Castellane, Panier, Grognarde, Saint-André, Cinq Avenues). Elle prévoit pour les années 2014-2015 une nouvelle bibliothèque dans les quartiers nord de la ville (Plan d'Aou-Saint Antoine). Le programme des bibliothèques municipales à vocation régionale (BMVR) encouragé par l'Etat à partir de 1992 a permis de créer la bibliothèque de l'Alcazar en 2004.

Ce réseau municipal est complété par celui des bibliothèques de l'office central des bibliothèques (OCB) et de l'association culturelle d'espaces lectures et d'écritures en Méditerranée (ACELEM), subventionné par la ville. La coexistence de ces deux réseaux invite à relativiser les données relatives à la seule offre municipale. Celle-ci apparaît en effet sous-dimensionnée, en comparaison d'autres grandes villes. Un rapport de 2006 de l'inspection générale des bibliothèques⁶⁷ relevait *« un réseau fait d'unités disparates, qui laisse à découvert de grandes zones géographiques, alors que certains établissements se chevauchent, comme dans le territoire Centre où a été construite la bibliothèque de l'Alcazar, à laquelle on demande de jouer le rôle de bibliothèque de secteur pour cette zone géographique »*.

Pour approcher une couverture comparable par habitant à celle de Paris, Lyon ou Lille, Marseille aurait en effet à tripler le nombre de ses bibliothèques. Elle devrait en doubler le nombre pour atteindre un taux de couverture d'une bibliothèque par arrondissement. En moyenne, seul un arrondissement sur deux dispose d'une bibliothèque municipale. Depuis la création de la bibliothèque de l'Alcazar, la ville n'a pas étoffé son réseau de bibliothèques ni même agrandi ses bibliothèques existantes.

- L'ouverture au public

Les horaires d'ouverture des bibliothèques sont différenciés : l'Alcazar ouvre huit heures par jour, cinq jours sur sept, tandis que les autres bibliothèques sont ouvertes trois journées complètes (mercredi, vendredi et samedi) et deux demi-journées. Par conséquent, les bibliothèques (sauf l'Alcazar) ne sont ouvertes au public que quatre jours par semaine.

Le volume annuel de jours d'ouverture est ainsi plus faible que dans les autres grandes villes. Selon les chiffres de l'observatoire de la lecture du ministère de la culture, le nombre de jours d'ouverture au public a été de 254 jours à Paris, 253 à Lyon et 222 à Marseille pour l'année 2010, soit approximativement l'équivalent d'un mois complet de fermeture en plus. L'amplitude hebdomadaire d'ouverture au public est de 40 heures pour l'Alcazar et de 34 heures pour les autres bibliothèques du réseau. Selon les chiffres de l'observatoire de la lecture, l'ouverture hebdomadaire au public était, en 2010, de 53 heures à Paris et de 44 heures à Lyon.

⁶⁷ L'inspection générale des bibliothèques est placée sous l'autorité du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et mise à la disposition du ministre de la culture et de la communication pour les bibliothèques qui relèvent de sa compétence. Elle exerce le contrôle technique de l'État sur les bibliothèques publiques.

- **La gestion des achats de livres, CD et DVD**

Le circuit du livre et des vidéogrammes (DVD) est effectué par le service des entrées dépendant de la division des moyens généraux, division fonctionnelle du service des bibliothèques, qui a vocation à intervenir au profit de tous les établissements. Toutefois, l'acquisition des ouvrages et des DVD n'est pas faite par le service des entrées pour les deux bibliothèques de secteur (Merlan et Bonneveine) qui y procèdent elles-mêmes dans le cadre des marchés passés par la BMVR. Les commandes sont effectuées à partir du système intégré de gestion de bibliothèques (SIGB) « Portfolio » et sont ensuite saisies dans le logiciel comptable de la ville (PEGASE).

Le circuit d'acquisition des disques compacts (CD) n'est pas effectué par le service des entrées, mais par une division spécialisée de la bibliothèque de l'Alcazar, sauf pour les bibliothèques de Bonneveine et du Merlan qui commandent, réceptionnent et cataloguent elles-mêmes leurs CD. Cette différenciation entre livre et CD n'a pas été expliquée par la ville.

En outre, au plan informatique, les commandes de CD ne sont pas traitées dans le système Portfolio, alors même que le logiciel le permet. Ceci est d'autant plus regrettable que, d'une part, le système intégré permet à chaque service demandeur de connaître précisément au moment de sa commande les crédits disponibles sur la ligne budgétaire concernée, ce qui offre une sécurisation des commandes, et que d'autre part, la procédure suivie actuellement n'est pas maîtrisée par la direction qui ne dispose pas de la possibilité de consulter à tout moment l'état des commandes. Il serait donc très souhaitable que la ville reconsidère cette situation dans les meilleurs délais.

La ville de Marseille indique dans sa réponse que la mutualisation des achats va être mise en œuvre en deux phases successives : « *dans un premier temps, l'achèvement du circuit livres et DVD en transférant au service des entrées la part de travail encore dévolue aux 2 bibliothèques de secteur. (Et) dans un deuxième temps, l'intégration des acquisitions musique sur Portfolio sera envisagée.* »

- **Le niveau des acquisitions**

Selon les données 2010 de l'observatoire de la lecture, la commune de Marseille a consacré en 2010 la somme de 1,31 € par habitant à ses acquisitions documentaires, alors que la moyenne nationale est de 2,68 € par habitant et qu'elle est en 2010 pour des villes comme Nice, Aix-en-Provence et Lyon respectivement de 2,51 €, 2,23 € et 3,54 € par habitant.

Le rapport de l'inspection générale des bibliothèques précité rappelle même que « *les crédits d'acquisition se situent (...) en dessous du seuil recevable par le Centre national du livre pour les dossiers de demande de subvention (2€ par habitant)* ».

Dès lors, l'Etat ne verse pas d'aide à l'acquisition à Marseille du fait de la faiblesse de l'effort fourni par la ville, ce qui avait déjà été relevé par un rapport de cette inspection de 2006.

La ville de Marseille fait valoir un taux de renouvellement des ouvrages (rapport entre le stock et les acquisitions annuelles) plus élevé qu'à Lyon en 2010, et indique, sans toutefois produire de précisions chiffrées, que son budget d'acquisition aurait augmenté entre 2011 et 2012. Selon les données fournies par la ville à l'observatoire de la lecture publique et accessibles sur Internet, ce budget avait en revanche diminué entre 2010 et 2011 (de 1,13 M€ à 0,99 M€). Quant à l'interprétation du taux de renouvellement du fonds documentaire, même si elle doit être relativisée du fait des caractéristiques de l'offre de lecture marseillaise, il demeure que le fonds documentaire des bibliothèques municipales de Marseille (803 173) est plus de trois fois inférieur à celui de Lyon (2,5 millions).

7.2 La gestion du personnel des bibliothèques

a) Les effectifs

Les effectifs ont été réduits de 14% en équivalents temps plein entre 2007 et 2012.

Au 1^{er} janvier 2012, le service des bibliothèques employait 287 agents représentant 275 ETP, ce qui représente une baisse notable des effectifs totaux (324 agents pour 318,1 ETP au 1^{er} janvier 2007, soit une baisse de 11,42 % des effectifs et une baisse de 13,52 % en ETP).

La ville indique que les équipes ont été redimensionnées et que la mise en place de l'automatisation des fonctions de prêt et de retour va permettre de compenser la réduction d'effectifs. Le ratio marseillais (0,33 ETPT ou équivalents temps plein travaillés⁶⁸ pour 100 habitants) est toutefois inférieur à la moyenne nationale (0,56) et aux ratios de Nice, Paris et Lyon (respectivement 0,5, 0,57 et 0,89).

b) Le temps de travail

- **L'absentéisme**

Selon les données fournies par la ville, le taux d'absentéisme dans les bibliothèques (8,05 en 2010, 8,32 en 2011) est plus bas que la moyenne dans les services municipaux (9,83 % en 2010, et 9,99 % en 2011).

En 2011, le service des bibliothèques a constaté un total de 8 852 jours d'absence pour un effectif total de 275,7 ETP. Ces 8 852 jours ont représenté le travail annuel d'environ 40 agents.

- **La durée du travail**

Les personnels de la bibliothèque de l'Alcazar travaillent 32 heures par semaine, un temps de travail que la ville explique par l'amplitude d'ouverture plus élevée, compensée par un jour vaqué en semaine.

c) Le régime indemnitaire

80 % des agents du service perçoivent la nouvelle bonification indiciaire (NBI).

En décembre 2011, 80 % des effectifs rémunérés par le service des bibliothèques bénéficiaient de la NBI. Dans les bibliothèques (par opposition aux « services communs » de l'Alcazar), 94 % des agents en moyenne perçoivent la NBI.

Les personnels de l'Alcazar concernés par la NBI reçoivent la NBI majorée prévue par le décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006 pour les agents « exerçant dans des zones à caractère sensible » (dite « NBI ZUS »), tout comme la majorité des personnels du service des bibliothèques concernés par la NBI. La vérification des conditions d'attribution de cette NBI ZUS est effectuée par la ville.

⁶⁸ L'ETPT est une unité de mesure plus fine que l'ETP par la prise en compte de la durée d'activité dans l'année en sus de la quotité du travail.

En revanche, pour les agents bénéficiant de la NBI au titre des fonctions d'accueil du public (décret n° 2006-779, annexe 3, rubrique 33), il n'est pas indiqué si les agents concernés effectuent principalement des tâches d'accueil, c'est-à-dire s'ils consacrent au moins 50 % de leur travail au contact du public, comme l'exige la jurisprudence du Conseil d'Etat pour que la NBI accueil soit régulièrement accordée. Aucun calcul précis de la quotité du temps de travail dévolue à l'accueil n'est en pratique effectué pour l'ensemble des personnels concernés.

7.3 La gouvernance et la gestion

a) La gouvernance

L'Alcazar disposait depuis sa création en 2004 et jusqu'en 2010 de la mise à disposition de deux conservateurs d'Etat pour les postes de directeur des bibliothèques (et de l'Alcazar) et de directeur adjoint de l'Alcazar.

Ces mises à disposition, consenties par l'Etat dans le cadre de toute création d'une bibliothèque municipale à vocation régionale, sont en outre non remboursables par la collectivité lorsque, comme dans le cas de Marseille, la bibliothèque municipale est classée⁶⁹.

Compte tenu des difficultés liées au départ d'un conservateur, directeur de la bibliothèque, le ministre de la culture et de la communication a diligencé en février 2012, à la demande du maire de Marseille, une mission d'inspection de l'Alcazar afin d'étudier les conditions d'une mise à disposition de conservateurs d'Etat.

Au terme de cette mission, le rapport établi par l'inspection générale des bibliothèques donne un avis négatif à la mise à disposition de conservateurs d'Etat, compte tenu des problèmes de gouvernance qui empêcheraient ceux-ci de réaliser leurs missions dans des conditions satisfaisantes. Outre l'impact scientifique de ce refus qui prive la bibliothèque municipale de cadres spécialisés de haut niveau, il a également un impact financier pour la ville qui doit et devra à l'avenir rémunérer elle-même le directeur des bibliothèques ainsi qu'un éventuel adjoint, ce poste n'existant plus à l'heure actuelle.

Cette situation semble exceptionnelle puisque de nombreuses bibliothèques classées sont dirigées par des conservateurs d'Etat mis à disposition et parmi elles, la totalité des autres bibliothèques municipales à vocation régionale. Au surplus, certaines bibliothèques municipales de taille importante disposent également de nombreux conservateurs d'Etat : par exemple, la bibliothèque municipale de Lyon disposait en 2011 de huit conservateurs d'Etat et celle de Toulouse de quatre en 2009.

Depuis janvier 2012, un directeur territorial de la ville de Marseille assure les fonctions de directeur du service des bibliothèques et de responsable de la bibliothèque de l'Alcazar, sans disposer d'adjoint. Il est, par ailleurs, directeur adjoint de l'action culturelle.

Le service a dû faire face aux départs de plusieurs cadres depuis 2010. Dans ces conditions, l'encadrement actuel a été fortement renouvelé puisqu'il comprend majoritairement des personnels ayant peu d'ancienneté dans le service. Ce renouvellement s'est poursuivi en 2012 : le responsable administratif et financier a été remplacé tandis que le poste de chef de division des moyens généraux a été pourvu.

⁶⁹ La liste des bibliothèques municipales classées est donnée à l'article R. 310-1 du code du patrimoine.

b) Le coût des bibliothèques de la ville de Marseille

L'examen des comptes administratifs de la ville pour la période 2006-2011 montre que les dépenses et les recettes des bibliothèques ont diminué.

- **Les dépenses**

Dépenses des Bibliothèques et médiathèques (fonction 321)						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fonctionnement	13 949 728,97 €	13 902 176,29 €	13 350 677,95 €	13 169 235,42 €	13 474 857,76 €	13 362 252,07 €
Evolution 2006-2011	-4%					
Investissement	870 484,82 €	490 203,78 €	310 882,11 €	463 435,26 €	737 164,22 €	1 428 257,88 €
Evolution 2006-2011	64%					
Total dépenses	14 820 213,79 €	14 392 380,07 €	13 661 560,06 €	13 632 670,68 €	14 212 021,98 €	14 790 509,95 €
Evolution totale 2006-2011	-0,2%					

(Source : compte administratif de la ville de Marseille.)

On peut observer une tendance à la baisse des dépenses de fonctionnement et une baisse globale de 4 % sur la période 2006-2011, tandis que les dépenses d'investissement ont fortement fluctué. Les dépenses totales ont baissé de 0,2 %.

Dépenses de fonctionnement	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Charges à caractère général	2 428 212,20 €	2 205 740,18 €	2 027 919,66 €	1 977 589,49 €	2 197 894,43 €	2 173 314,41 €
Dépenses personnel	11 506 570,43 €	11 678 918,85 €	11 291 477,34 €	11 171 952,73 €	11 255 817,38 €	11 165 887,90 €
charges gestion courante	14 877,74 €	17 329,06 €	31 280,95 €	19 560,54 €	21 117,95 €	22 988,21 €
charges exceptionnelles	68,60 €	188,20 €		132,66 €	28,00 €	61,55 €
Total	13 949 728,97 €	13 902 176,29 €	13 350 677,95 €	13 169 235,42 €	13 474 857,76 €	13 362 252,07 €
Part des dépenses de personnel	82 %	84 %	85 %	85 %	84 %	84 %
Evolution totale des dépenses de personnel	-3 %					

(Source : compte administratif de la ville de Marseille.)

Les dépenses de personnel représentent entre 82 % et 85 % du total des dépenses de fonctionnement. Elles ont connu une baisse de 3% au cours de la période considérée.

Les frais de gardiennage de l'Alcazar sont d'un montant moyen annuel de près d'1M€.

Le coût de fonctionnement (hors personnel) des locaux des bibliothèques et de l'Alcazar (maintenance, consommation de fluides, etc.) est en moyenne de plus de 1 M€ par an. La surface des bibliothèques atteint 28 200 m² (dont 20 000 m² pour la seule bibliothèque de l'Alcazar), ce qui revient à une dépense annuelle de 37 €/m².

- Les recettes

Recettes des bibliothèques et médiathèques (fonction 321)						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fonctionnement	561 525,35 €	544 568,14 €	457 061,03 €	358 247,06 €	327 497,31 €	301 658,64 €
Evolution annuelle		-3,0 %	-16 %	-22 %	-9 %	-8 %
Evolution 2006-2011	-46 %					
Investissement	2 748 122,00 €	409 613,29 €	20 943,84 €	-	-	3 681 974,50 €
Total recettes	3 309 647,35 €	954 181,43 €	478 004,87 €	358 247,06 €	327 497,31 €	3 983 633,14 €
Evolution annuelle		-71 %	-50 %	-25,1 %	-9 %	1116 %
Evolution totale 2006-2011	20,4 %					

Les recettes de fonctionnement sont en baisse constante. Au cours de la période, cette baisse atteint au total 46 %. Par ailleurs, il n'y a pas eu de subvention d'investissement reçue par la ville pour ses bibliothèques en 2009 et 2010.

Type de dépenses	Compte	Montants 2006- 2011
travaux	compte 2313	815 689,36 €
divers aménagements ⁷⁰	compte 2128	123 969,21 €
divers travaux	compte 21318	961 194,23 €
entretien et réparations	compte 6152	236 109,58 €
maintenance	compte 6156	2 188 860,35€
énergie et électricité	compte 60612	1 948 975,51 €
TOTAL		6 274 798,24 €

(Source mandats de dépenses)

c) Les bibliothèques de Marseille n'évaluent pas leurs activités

La bibliothèque de l'Alcazar utilise des statistiques de suivi de son activité, principalement pour répondre à l'enquête annuelle du ministère de la culture. En revanche, comme le relevait déjà le rapport de l'inspection générale des bibliothèques de janvier 2006, elle ne réalise pas d'évaluation de ses activités.

Le secteur des bibliothèques dispose pourtant d'outils méthodologiques de suivi comme la norme NF ISO 11620 « indicateurs de performance des bibliothèques », dont la dernière édition date d'octobre 2008. Cette norme a pour but « d'encourager l'emploi d'indicateurs de performance dans les bibliothèques et de faire connaître les moyens d'en mesurer la performance ».

Les bibliothèques peuvent ainsi s'appuyer sur les indicateurs développés dans cette norme. Ce document présente une série d'indicateurs de performance destinés à caractériser la qualité, l'efficacité et l'efficacités des services fournis par les bibliothèques. Le recours à un tel outil dans les bibliothèques de Marseille aurait pour avantage de permettre le recueil de statistiques sur des bases reconnues et non contestables, d'effectuer des comparaisons avec les autres bibliothèques, et le cas échéant, de faire évoluer l'organisation ou le fonctionnement de la BMVR en fonction des résultats obtenus.

La ville de Marseille indique qu'elle met en place un dispositif d'évaluation de l'impact de la politique de lecture publique.

⁷⁰ Notamment pour travaux sur les clôtures et les portails des établissements.

8 LES MUSEES DE LA VILLE DE MARSEILLE

8.1 L'offre muséale au seuil de l'année 2013

a) Les musées de la ville de Marseille

14 musées de Marseille relèvent du label «musées de France» :

- Muséum d'histoire naturelle, Palais Longchamp
- Cabinet des monnaies et médailles
- Musée d'archéologie méditerranéenne, Vieille Charité
- Musée du Vieux Marseille, Maison diamantée
- Musée d'histoire de Marseille, Centre Bourse
- Musée d'Arts africains, océaniens, amérindiens(MAAOA), Vieille Charité
- Musée des Beaux-Arts, Palais Longchamp
- Musée Cantini
- Musée d'art contemporain(MAC)
- Musée des docks romains
- Musée Borély
- Musée de la faïence, château Pastré
- Musée Grobet-Labadié
- Musée de la mode

Trois sites d'exposition permanente ne bénéficient pas de ce label : le préau des Accoules, la conservation du patrimoine des musées (CPM) du site de la Belle-de-Mai et le Mémorial des camps de la mort.

A la date du contrôle de la chambre (deuxième semestre 2012), sept musées étaient fermés pour travaux : le Musée des Beaux-Arts (depuis 2005), le musée Borély (depuis 2004), le musée du Vieux Marseille dit Maison diamantée (depuis 2008), le musée d'histoire de Marseille (depuis la fin 2010), le musée Cantini (depuis septembre 2011), le musée de la faïence à la Campagne Pastré (depuis la fin 2012) et le musée de la mode (depuis janvier 2010). Les personnels qui étaient dans les musées fermés ont été redéployés dans les différents équipements restant ouverts.

Un rapport de décembre 2009 sur le patrimoine muséal de la ville de Marseille réalisé par un cabinet mandaté par la ville, intitulé «*Les musées de Marseille face aux défis du 21^{ème} siècle*» avait attiré l'attention sur les évolutions nécessaires pour permettre à la ville de Marseille d'améliorer la gestion des musées, notamment du personnel, et d'accroître leur fréquentation en réorganisant l'offre muséale.

L'année 2013 a été l'occasion de répondre à ces défis, par la réouverture des musées dans le cadre de Marseille Provence 2013. La ville de Marseille peut trouver dans cet événement une opportunité de redéfinir la gestion de ses musées.

b) Une fréquentation faible dans certains musées

Selon l'enquête sur la fréquentation des musées réalisée en 2010 par la direction du patrimoine du ministère de la culture, Marseille avec huit musées ouverts et 241 552 entrées totales se place derrière Montpellier (cinq musées et 294 263 entrées) et Aix-en-Provence (sept musées et 311 048 entrées). Lyon avec onze musées enregistre 875 982 visiteurs en 2010.

En 2011 les musées de Marseille ont enregistré 248 835 entrées. La hausse de la fréquentation résulte de l'exposition « *L'orientalisme en Europe, de Delacroix à Matisse* » à la Vieille Charité, qui a attiré à elle seule 104 719 visiteurs. Si l'on fait abstraction de cet événement, la fréquentation des musées en 2011 est de 144 116 entrées, soit une moyenne annuelle par musée de près de treize mille visiteurs pour une durée d'ouverture théorique de 307 jours.

Cinq sites se situent toutefois largement en dessous de cette moyenne : le préau des Accoules, le musée Grobet-Labadié, le musée des faïences, le musée des docks romains et le Mémorial.

Musées	Entrées	%
Expo. Vieille Charité	104 719	42%
MAAOA	28 782	12%
Archéologie	26 631	11%
MAC	24 829	10%
Cantini	23 993	10%
Préau Accoules	11 525	5%
Grobet-Labadié	10 388	4%
Faïence	7 148	3%
Docks Romain	5 543	2%
Mémorial	5 277	2%
Musées	144 116	
Total général	248 835	100%

La ville de Marseille souligne l'impact fondamental de Marseille Provence 2013 sur l'offre muséale communale. A ce égard elle indique qu'en liaison avec l'implantation d'un musée national, le musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (Mucem), les musées de Marseille compteront, outre le muséum d'histoire naturelle et le cabinet des monnaies et médailles rattaché à la direction des archives municipales, neuf musées : le musée d'archéologie méditerranéenne, le musée d'arts africains, océaniques et amérindiens (MAAOA), le musée d'histoire de Marseille au Centre Bourse, le musée des Docks romains, le musée des Beaux-Arts au Palais Longchamp, le musée Grobet Labadié, le musée Cantini qui accueille les collections d'art moderne, le musée d'art contemporain (MAC), le musée des arts décoratifs, de la faïence et de la mode au Château Borély. Elle ajoute que trois musées ont été fermés : le musée du Vieux Marseille, le musée de la mode situé sur la Canebière et le musée de la faïence au Château Pastré.

Outre les travaux et réaménagements du musée des Beaux-Arts, du muséum d'histoire naturelle au Palais Longchamp, du Château Borély, tous les musées sont équipés d'équipements de sécurité et d'un personnel chargé de sécuriser les collections.

8.2 Le personnel des musées

a) Les effectifs et le temps de travail

Selon un fichier relatif au coût global du personnel des musées en 2011 adressé par la direction des ressources humaines, le nombre total d'agents est de 351 tous personnels confondus. Dans les musées, l'équipe administrative est réduite. Le reste du personnel est constitué d'agents de salle et d'agents de caisse (catégories C), qui sont au contact du public. Ces agents, au nombre de 150, représentent 50 % du total du personnel des musées.

Selon le règlement intérieur des musées approuvé en 2011, les établissements sont ouverts six jours sur sept et fermés au public six jours fériés. Le nombre de jours d'ouverture est donc de 307 jours. Le temps de travail hebdomadaire par agent est de 36,5 heures. Au total actuellement le nombre de jours de travail annuel est de 209 jours.

Plus de 54 % des agents de catégorie C intervenant au contact du public sont des personnels reclassés d'autres services. La direction du personnel du service des musées met en place depuis 2010 des formations à l'accueil qui devraient permettre une meilleure intégration de ces agents dans la démarche culturelle des musées. De même, la direction des ressources humaines de la ville conduit une réflexion sur la formation des agents réaffectés et la création de « tuteurs » pour le retour dans un service.

b) Les dépenses de personnel

En 2011, le coût du personnel du service des musées représentait 11,5 M€, dont 9,6 M€ pour les seuls musées, soit 73 % des dépenses totales de fonctionnement des musées.

Année 2011	Coût personnel	Nombre d'agents
Service des musées	1 859 523,44 €	51
Musées		
Archéologie	171 495,89 €	4
Beaux-Arts	759 317,17 €	24
Borély	101 493,02 €	3
Cantini	1 101 887,34 €	32
Vieille Charité	2 288 754,84 €	78
Docks romain	138 447,00 €	4
Faïences	561 852,73 €	17
Grobet	1 277 262,43 €	41
Histoire	597 823,44 €	18
MAC	1 126 326,48 €	32
Mémorial	121 816,24 €	4
Museum	1 315 669,40 €	41
Préau des Accoules	73 070,00 €	2
Musées total	9 635 215,98 €	300
Total général	11 494 739,42 €	351

Au coût des titulaires s'ajoute celui des vacataires et saisonniers annuellement employés par les musées, soit 439 000 € en 2011. Au final le coût en personnel des musées est de près de 12 M€.

Le personnel aux billetteries est pour l'ensemble des musées de trois agents par musée et exposition. Le coût global des 30 agents affectés à la billetterie pour les 10 musées (900 000 €) est à mettre en regard des recettes encaissées (831 000 € en 2011) et du nombre des entrées gratuites dans les musées de la ville, soit 77 % des entrées totales.

Musées 2011	Entrées	%	Recettes €	%
Archéologie	26 631	11 %	24 655	2,97 %
Cantini	23 993	10 %	54 787	6,59 %
Docks romains	5 543	2 %	8 165	0,98 %
Expo. Vieille Charité	104 719	42 %	677 044	81,45 %
Faïence	7 148	3 %	14 887	1,79 %
Grobet Labadie	10 388	4 %	6 701	0,81 %
MAAOA	28 782	12 %	24 708	2,97 %
Mac	24 829	10 %	19 436	2,34 %
Mémorial	5 277	2 %	835	0,10 %
Préau des Accoules	11 525	5 %	Scolaires	0,00 %
Total	248 835	100 %	831 218	100,00 %

8.3 La gestion des musées

a) Un effort récent de rationalisation de la gestion

La gestion administrative doit encore être améliorée. Ainsi, les plannings que doivent remplir les surveillants-chefs ne sont pas toujours consultés et rarement contresignés par les chefs d'établissements avant d'être adressés à la direction du personnel du service des musées. En pratique chaque surveillant-chef responsable des agents de salle agit sans en référer à son conservateur. De même les fiches de notation des agents ne sont pas toujours remplies par les conservateurs avant d'être adressées à la direction des ressources humaines des musées. Bien que disposant d'ordinateurs, les surveillants-chefs utilisent toujours des documents papier remplis de manière peu lisible.

En revanche, la direction du personnel du service des musées met en place, depuis 2010, des modalités d'association des personnels aux changements impliqués par le développement des expositions et la réorganisation des musées : actions de formation pour les agents d'accueil, de formation à l'encadrement pour les surveillants-chefs, de formation au secourisme, de formation linguistique pour Marseille Provence 2013. Ainsi dans le cadre des plans de formation 2011-2012 ont été réalisées : une formation à l'accueil qui a concerné 200 agents pour 1 200 heures de formation et une formation de 100 jours au langage des signes pour 20 agents. Par ailleurs, à l'occasion des grandes expositions, une présentation aux agents de surveillance de l'exposition est mise en place afin de les associer au bon déroulement de ces manifestations.

La ville de Marseille indique que cinq grands chantiers de réorganisation de la gestion des musées sont mis en œuvre en 2013 :

- une nouvelle répartition des musées par grande fonction dans le cadre d'un nouvel organigramme ;
- la réorganisation des services incluant une meilleure définition des postes, et du rôle des agents, notamment des conservateurs des musées ;
- un nouveau règlement intérieur adopté par le conseil municipal le 25 mars 2013. Ce règlement indique notamment que « *les musées sont ouverts tous les jours, à l'exception : des lundis en dehors des 2 lundis de Pâques et de Pentecôte qui seront ouverts, du 1^{er} janvier, du 1^{er} mai, du 1^{er} novembre (Toussaint) des 25 et 26 décembre. Les horaires d'ouverture au public sont de 10H à 18H toute l'année* » ;
- la mise à niveau des effectifs compte tenu de la nouvelle offre muséale : aux 351 agents actuels s'ajoutent 14 agents faisant passer l'effectif à 365 agents pour tenir compte des charges de sécurité et des postes d'accueil ;
- une politique muséale à destination des publics.

- b) Le dépôt d'œuvres d'art provenant des musées de Marseille dans différents organismes doit être sécurisé

La ville de Marseille a autorisé le dépôt de 262 œuvres d'art appartenant aux collections des musées, dans divers sites publics ou privés.

Les responsables du pôle « collection des musées » chargé des réserves ont pu présenter des fiches et courriers retraçant des visites régulièrement effectuées dans les locaux détenant ces œuvres d'art pour en vérifier l'état et les conditions d'exposition. Néanmoins des dégradations d'œuvres d'art mises à disposition ont pu être observées à cette occasion.

La chambre rappelle que la mise à disposition d'œuvres d'art appartenant à des musées classés musées de France doit être accompagnée de conventions de dépôt systématiques et complètes.

Les conventions de dépôt qui sont dans certains cas signées ne prévoient pas expressément et de manière systématique la valeur des œuvres mises en dépôt. Dans certains cas elles envisagent une durée de dépôt. De manière plus anormale, les conventions présentées sont signées par un responsable des musées qui n'a pas reçu délégation pour représenter le maire, ce qui fragilise la convention.

Recommandation n° 17

Etablir de manière systématique et complète les conventions de dépôts d'œuvres appartenant à la commune.

La ville de Marseille indique qu'elle met en œuvre les recommandations de la chambre. A ce titre elle a décidé de prendre deux mesures :

- l'établissement d'un nouveau modèle de convention de dépôt avec mention obligatoire de la valeur des œuvres déposées ainsi que la durée du dépôt ;
- la mise en place d'une nouvelle procédure emportant la centralisation des conventions de dépôt à la direction des musées avant transmission systématiquement à l'élu municipal chargé de la culture ayant délégation de signature du maire.

9 L'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE

La politique de l'accueil de la petite enfance de la ville de Marseille a été examinée dans le cadre d'une enquête commune conduite par la Cour des comptes et plusieurs chambres régionales, destinée à une publication en 2013.

La ville est un acteur majeur de l'accueil de la petite enfance sur son territoire, à travers les crèches municipales, qui fournissent une partie de l'offre d'accueil existante, et sa participation au financement des structures d'accueil associatives conventionnées. La ville pilote également la politique d'accueil de la petite enfance, en partenariat notamment avec la caisse d'allocations familiales et le conseil général des Bouches-du-Rhône.

9.1 La politique de l'accueil de la petite enfance

Les communes n'ont pas de compétence obligatoire en matière d'accueil de la petite enfance. Elles peuvent néanmoins se charger d'organiser l'offre d'accueil sur leur territoire et intervenir en qualité de gestionnaires de structures d'accueil. Si cette seconde possibilité est assumée de façon globalement satisfaisante par la ville de Marseille, la première l'est moins.

La ville affirme que sa stratégie globale en matière d'accueil de la petite enfance n'a pas varié depuis l'adoption du « Programme priorité enfance » en 1997, et que ses grands objectifs sont toujours d'actualité. Elle ne dispose pas toutefois, à ce jour, d'un document de pilotage global de sa politique alors que d'autres collectivités de moindre taille ont élaboré de tels documents, dont certaines les ont même rendus publics⁷¹. Par « document de pilotage global », il faut entendre tout document (tableaux de bord, schéma, document de diagnostic et d'orientation, etc.) présentant à la fois un diagnostic précis, complet et actualisé de l'offre et des besoins d'accueil de la petite enfance sur le territoire ; une analyse du contexte local et des priorités politiques ; des perspectives de développement de différents termes corrélées à des hypothèses documentées.

Le contrat enfance-jeunesse (CEJ) touche une partie de l'accueil collectif, mais il ne couvre pas et ne saurait couvrir à lui seul l'ensemble des modes de garde ni définir la politique globale de l'accueil de la petite enfance à Marseille. Le contrat enfance-jeunesse (CEJ) de la première génération signé en 2007, n'a pas fait l'objet d'un diagnostic préalable financé par la caisse d'allocations familiales des Bouches-du-Rhône à hauteur de 10 000 €, comme cela aurait pourtant été possible. Le diagnostic mentionné par la ville a été réalisé ultérieurement, et la ville ne fournit pas d'éléments précis concernant les documents et outils dont elle assure s'être dotée pour déterminer les axes et les modalités de mise en œuvre de sa politique, et en assurer le suivi (travaux des commissions enfance réunies dans les centres sociaux, analyses des territoires réalisées par le GIP politique de la ville, tableaux de bords, etc.).

Par ailleurs, par définition, le CEJ ne concerne pas l'ensemble des modes d'accueil de la petite enfance, à l'inverse du schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans que permet l'article L. 214-2 du code de l'action sociale et des familles. Le CEJ actuel ne saurait donc être regardé comme le document de pilotage global dont la ville avait constaté l'absence par ailleurs.

⁷¹C'est le cas pour la ville et la communauté urbaine de Strasbourg par exemple.

Dès 2008 en effet, la ville avait fait le constat de ces manques et lacunes en relevant l'utilité de créer « *un tableau de bord partagé de la petite enfance* », lequel, « *fondé sur une cartographie affinée des besoins (...) pourrait s'appuyer sur les données existantes au sein de la Ville et de la CAF 13, afin que nous puissions disposer d'un réel outil de pilotage de la petite enfance*⁷² ». Les progrès entrepris dans ce sens depuis 2008 sont donc récents.

a) Un diagnostic de l'offre inégal selon les modes d'accueils

La ville a une connaissance satisfaisante de l'offre de garde collective disponible sur son territoire. Ceci vaut pour les structures qu'elle gère directement, mais aussi pour l'ensemble des autres structures non municipales, tous secteurs confondus. Au 31 décembre 2011, cette offre était de 6 164 places existantes, dont 2 677 dans les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) municipaux et 3 487 pour les EAJE non municipaux. Le différentiel très faible constaté entre les chiffres transmis par la ville et ceux reconstitués par la chambre sur la base des agréments délivrés par le conseil général s'explique à l'unité près⁷³.

Il en va tout autrement de la connaissance par la ville de l'offre individuelle sur son territoire. La ville avance le chiffre de 7 931 places auprès d'assistantes maternelles. Ce chiffre s'appuie sur la somme des agréments « à la journée » et des agréments « périscolaires » délivrés par le conseil général. D'un point de vue méthodologique, cette addition peut se contester pour plusieurs raisons. La chambre suit sur ce point la méthode de calcul définie pour l'enquête commune des juridictions financières.

En premier lieu, les agréments périscolaires délivrés ne modifient pas le nombre total d'enfants pouvant être accueillis par un assistant maternel, prévu à l'article L. 421-4 du code de l'action sociale et des familles qui dispose que « *le nombre des mineurs accueillis simultanément ne peut être supérieur à quatre y compris le ou les enfants de moins de trois ans de l'assistant maternel présents à son domicile, dans la limite de six mineurs de tous âges au total. Toutefois, le président du conseil général peut, si les conditions d'accueil le permettent et à titre dérogatoire, autoriser l'accueil de plus de quatre enfants simultanément, dans la limite de six enfants au total pour répondre à des besoins spécifiques.* » Cet article fixe donc bien un plafond absolu d'enfants pouvant être gardés par un assistant maternel. Dès lors, les agréments « à la journée » et périscolaire ne peuvent simplement s'additionner comme le soutient la ville. De plus, l'addition des accueils à la journée et périscolaire méconnaît le taux d'activité des assistants maternels ainsi que le taux d'occupation de leur agrément, ces deux taux n'atteignant jamais 100 %.

En second lieu, les agréments périscolaires s'adressent très majoritairement à des enfants déjà scolarisés en maternelle, qui ont, là encore très majoritairement, trois ans révolus. Dès lors, l'accueil périscolaire occupe une place marginale dans le chiffre de l'offre d'accueil transmis par la ville, attendu que le périmètre de l'enquête des juridictions financières se limite à l'accueil des enfants de moins de trois ans.

En conclusion, le nombre d'enfants de moins de trois ans effectivement gardés par un assistant maternel, connu à partir des prestations spécifiques que verse la CAF, s'élève, à la même date, à 3 344.

⁷² Ce constat de l'absence de « *réel outil de pilotage* » figure, à l'identique et à la même place, dans les notes sur *La garde d'enfants en bas-âge* du 31 août 2009 et de mars 2012 transmises par la ville.

⁷³ Le faible écart de 21 places entre les chiffres transmis par la ville (6 185) et ceux retenus par la chambre (6 164) s'explique par des dates d'effet d'agréments postérieurs à la date du 31 décembre 2011 retenue pour la présente enquête.

b) La collecte et le traitement de l'information

L'article L. 421-8 du code de l'action sociale et des familles dispose que « *le président du conseil général informe le maire de la commune de résidence de l'assistant maternel (...) de toute décision d'agrément, de suspension, de retrait ou de modification du contenu de l'agrément concernant l'intéressé* » et que, par ailleurs, « *il établit et tient à jour la liste, dressée par commune, des assistants maternels agréés dans le département (...), cette liste est mise à la disposition des familles dans les services du département, de la mairie pour ce qui concerne chaque commune* ». La ville reconnaît être destinataire de ces listes depuis novembre 2012. Pour l'accueil individuel, la ville indique qu'elle n'est pas destinataire des agréments délivrés par le conseil général ; chaque mairie d'arrondissement est cependant régulièrement destinataire de listings sous format PDF pour information.

La cellule du contrat enfance jeunesse affirme solliciter « *autant de fois que nécessaire le service informatique du conseil général afin de détenir des informations numériques des ASMAT agréés* ».

Les dispositions de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique ne sont pas toujours respectées. Elles disposent que « *la création, l'extension et la transformation des établissements et services gérés par une personne physique ou morale de droit privé accueillant des enfants de moins de six ans sont subordonnées à une autorisation délivrée par le président du conseil général, après avis du maire de la commune d'implantation.* » Lors de l'instruction, la ville n'a pas été en mesure de fournir l'avis préalable du maire pour 27 établissements ayant bénéficié d'agréments entre 2008 et 2012. Le conseil général reconnaît d'ailleurs qu'il est possible que des établissements aient été autorisés sans avis formel préalable de la ville de Marseille. La chambre prend acte de la décision du conseil général, depuis 2013, de solliciter systématiquement l'autorisation du maire.

Les informations relatives à l'offre de garde individuelle manquent de fiabilité, faute de retraitement. La ville additionne en effet les agréments « à la journée » et « périscolaires » des assistants maternels. Un retraitement de base consisterait à bien identifier ces deux types d'agréments qui ne peuvent, comme il a été dit plus haut, simplement s'additionner.

Contrairement à ses affirmations, la ville est tout à fait en mesure de connaître le taux d'activité des assistants maternels, ainsi que le nombre d'enfants gardés à domicile par un salarié. Ces deux données peuvent en effet être déduites de celles dont dispose la CAF, qui verse des prestations spécifiques pour ces modes de garde⁷⁴. La CAF tient ces informations à disposition de la collectivité. Au reste, pour estimer le nombre de places effectivement disponibles, la ville dispose aussi de données nationales⁷⁵ sur le taux d'activité moyen des assistants maternels, le nombre moyen d'enfants gardés par assistant maternel, et à l'intérieur de ceux-ci, le nombre moyen d'enfants de moins de trois ans. Le calcul fait à partir de ces données publiques aboutit à une fourchette de 2 565 à 3 463 places effectivement disponibles⁷⁶, ce qui se rapproche plus du chiffre de la CAF (3 344) que de celui de la ville (7 931).

⁷⁴ Cette prestation spécifique est une composante de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) et s'intitule complément du libre choix de mode de garde (CMG), qui lui-même distingue le choix d'accueil du mode de garde (CMG « assistants maternels ») et même l'âge des enfants gardés (prestations différenciées selon deux tranches d'âge : 0-3 ans et 3-6 ans).

⁷⁵ Programme de qualité et d'efficacité et Cour des comptes.

⁷⁶ Ce calcul a été effectué sur le fondement des chiffres fournis par la Cour des comptes d'une part et la CNAF d'autre part (<http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Securite-sociale-2008>, rapport sur les aides à la garde de jeunes enfants, page 18, et <http://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/PSF/099/PSF99-2-CTesson%20GBideau-MBesacier.pdf>, les assistantes maternelles en France en 2008 pages 2 et 5). Les paramètres du calcul sont les suivants : taux d'activité des assistants maternels = 70,2 % ; pourcentage d'enfants de moins de trois ans gardés par des assistants maternels = 69 % ; nombre d'enfants gardés par des assistants maternels compris entre 2,3 et 2,6.

Ce manque de fiabilité sur les chiffres de l'accueil individuel affecte ceux de l'offre globale transmis par la ville. En effet, le calcul de cette donnée, qui résulte de l'addition des places des différents modes de garde existants, conduit à une surévaluation de l'offre globale. La chambre estime donc que l'offre globale d'accueil à Marseille ne s'élève pas à 14 772 places comme l'affirme la ville, mais à 10 532.

La collecte et le traitement de l'information relative à l'accueil de la petite enfance sont donc perfectibles.

c) Le diagnostic des besoins

En matière d'analyse des besoins, la ville fait état de « *diagnostics du territoire* » et « *d'analyses territoriales* ». Pourtant, aucun diagnostic des besoins formalisé n'existe à ce jour. Le diagnostic initial prévu par le contrat enfance jeunesse (CEJ) de première génération signé fin 2007 n'a pas été effectué *ab initio*. A plusieurs reprises lors de l'instruction, la connaissance du terrain a été opposée aux outils d'analyse documentés et vérifiables.

La ville dispose des listes d'attente pour les inscriptions dans ses crèches municipales. Même si cet indicateur doit être retraité, il permettrait, en première approximation, de dresser une cartographie des demandes et des zones de tension sur l'offre de garde. Ces données ne sont exploitées que depuis l'année 2012.

Toutefois, une enquête qualité initiée par le service des crèches a été envoyée aux familles en fin d'année 2012.

A l'inverse d'autres grandes villes, l'accueil de la petite enfance à Marseille n'a pas fait l'objet d'une programmation chiffrée en places d'accueil soumise au conseil municipal. Si de tels chiffres ne procèdent pas d'une obligation légale, ils facilitent néanmoins l'évaluation des politiques publiques locales en permettant de confronter les ambitions initiales et les résultats obtenus et, au-delà, sur le plan de la gestion municipale, permettent les adaptations nécessaires de la politique concernée au fil du temps.

La ville pourrait aussi utilement se rapprocher de la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants (CODAJE) afin de bénéficier des études que celle-ci a initiées (enquête CEKOÏA sur les attentes et les besoins des familles par exemple). La ville n'est pas membre de cette CODAJE, comme d'ailleurs d'autres villes du département, l'association départementale des maires de France n'ayant pas désigné de représentant de la commune. Toutefois, le conseil général a confirmé sa volonté d'associer les directeurs de la petite enfance des communes les plus importantes du département en validant le principe de leur invitation systématique aux groupes de travail techniques de la CODAJE.

Les objectifs affichés dans les délibérations, lorsqu'ils sont exprimés, demeurent imprécis. La ville souhaite développer l'offre d'accueil à la fois dans les zones qui concentrent l'activité et l'emploi et dans celles où les besoins sociaux sont les plus forts. Ainsi, la délibération du conseil municipal du 10 décembre 2007 approuvant la signature du CEJ prévoit-elle de « *promouvoir une véritable politique d'accueil des jeunes enfants* ». Ces objectifs ne sont pas documentés. La même délibération prévoit de « *favoriser l'émergence de nouvelles structures collectives de garde dans les quartiers où la demande se fait la plus pressante* », mais en dehors de tout outil permettant de mesurer la pression de la demande.

Les rénovations et les extensions réalisées ou programmées des EAJE municipaux ont atteint leurs limites en terme de développement de l'offre d'accueil et la ville mise sur les crèches associatives et privées pour étoffer l'offre de garde collective sur son territoire ainsi que sur le développement de l'offre de garde individuelle par les assistantes maternelles pour compléter cette offre collective.

La démarche de diagnostic des besoins, permettant la formulation d'objectifs précis, n'est donc pas aboutie.

d) L'organisation des services en charge de la petite enfance

Le service des crèches s'occupe exclusivement des crèches municipales, tandis que la cellule CEJ ne s'occupe que des EAJE associatifs subventionnés par la ville, ce qui laisse le secteur de l'accueil individuel hors du champ de vision municipal. Par ailleurs, ces deux services sont très cloisonnés et inégaux, comme il est dit ci-après (9.2 j).

La chambre prend acte de la volonté de la ville de rattacher la division CEJ à l'une des trois directions qui composent la délégation générale éducation culture et solidarité (DGECS), la direction de la vie scolaire, des crèches et de la jeunesse (DVSCJ)

e) Le bilan nuancé du contrat enfance jeunesse de 2007

Le contrat enfance jeunesse (CEJ) ne permet pas un pilotage efficace de la politique d'accueil de la petite enfance, faute d'être suffisamment structuré et administré sur cet aspect.

Les fonctions de coordination et de pilotage prévues au CEJ ne sont pas définies. À Marseille, ces fonctions sont assumées, mais de façon très peu formalisée. Les rares documents fournis à la chambre par la cellule CEJ ont été construits en fin d'année 2012, en réponse à l'instruction. Ce pilotage insuffisant et faiblement documenté est à mettre en regard du financement par la CAF des agents chargés de ce volet pilotage, à hauteur de 66 % de leur traitement (plafonné à 33 000 € par an et par agent et à quatre équivalents temps plein travaillé). Dès lors, les fonctions de pilotage de la cellule CEJ et les outils qu'elle est censée produire à l'appui de celles-ci ne correspondent pas à l'effort de financement que consent la CAF.

L'enchaînement des CEJ n'est pas non plus satisfaisant. Le premier CEJ a été signé fin 2007 pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008 et une durée de quatre ans. Toutefois, il prend en compte de façon rétroactive les actions initiées en 2007. Conformément à son article 11, le CEJ a pris fin au 19 décembre 2011. Pourtant, le CEJ suivant de deuxième génération n'a été signé que fin 2012, avec le même principe de rétroactivité dans la prise en compte des actions financées en 2012. Les financements perçus pendant l'année intercalaire ont donc été versés en dehors de tout cadre juridique.

Les actions financées sont les « actions nouvelles », sans que ce concept ne soit jamais explicité. La première version du CEJ laisse apparaître que ces actions nouvelles étaient initialement conçues comme des places nouvelles. Pourtant, les avenants au premier contrat ainsi que le second contrat ont une acception extensive de l'action nouvelle, qui peut être une amélioration de la fréquentation réelle de l'établissement, tout en sachant que cet indicateur est très peu fiable (Cf. 9.2 f)). L'imprécision qui entoure les attentes en termes de pilotage, la définition des actions nouvelles et le changement fréquent des unités de mesure du CEJ (d'abord en places, puis en masses financières puis en heures) nuisent à la lisibilité de l'ensemble et à son évaluation.

Le calendrier des ouvertures de places prévues se révèle lui aussi assez glissant, ce qui est assez fréquent dans ce type de projets. Le CEJ a donné lieu à quatre avenants (soit cinq documents en quatre ans). Si la ville relève que ce nombre important d'avenants reflète sa capacité de réaction et d'adaptation, il peut aussi s'interpréter comme une difficulté à se projeter au-delà d'un an, alors que l'un des objectifs de ce CEJ est de planifier l'offre de façon pluriannuelle. En tout état de cause, le taux de réalisation global sur la durée du contrat de 210,2 % par rapport au premier CEJ annoncé par la ville doit être interprété avec prudence. En effet, le CEJ ayant comme objectif d'être un document de programmation pluriannuel, ces chiffres peuvent aussi se lire comme une programmation pluriannuelle peu efficace, du fait que seules 41,8% des actions inscrites sur la durée du CEJ figuraient dans le contrat initial.

Les circonstances de la mise en place accélérée du CEJ expliquent aussi en partie les défauts observés dans sa première version, la ville et la CAF ayant privilégié la continuité des actions précédentes par rapport aux fonctions de pilotage. Les prochains avenants au CEJ de deuxième génération devraient avoir pour ambition de régler les insuffisances du précédent contrat en précisant notamment les objectifs en termes de pilotage et la définition des actions nouvelles.

Sur le fond, le CEJ a rempli la fonction essentielle que la ville et la CAF lui avaient conjointement assignée : augmenter l'offre d'accueil collective. Ainsi, au cours de la période, 1 315 places avaient été inscrites et 1 154 (soit 87,8%) ont été réalisées au cours de la période 2007-2011, soit un rythme annuel de 230,8 places créées. Si l'on compare avec les périodes précédentes, on observe une augmentation sensible du rythme des créations de places durant la période couverte par le CEJ. En effet, au cours du premier contrat enfance (1995-2002)⁷⁷, 665 places avaient été créées –soit un rythme annuel de 83,1 places créées par an– et 419 au cours du second contrat enfance (2003-2006) –soit un rythme de 104,8 places créées par an.

Toutefois, ce constat globalement positif appelle quelques nuances lorsqu'on le détaille.

Ainsi le bilan du CEJ n'est-il pas net des suppressions intervenues par ailleurs. Si 1 154 places ont bien été créées, 335 ont été fermées pendant la même période (dont 325 du seul fait de la liquidation de l'association Marseille Enfance). En outre, l'accélération des créations observées au cours du CEJ résulte également d'un rythme de création de places peu dynamique au cours de la période antérieure.

Ensuite, les créations de places au cours du CEJ, bien qu'ayant amélioré le taux de couverture pour tous les arrondissements, n'ont pas résorbé les disparités territoriales entre arrondissements en termes d'accueil collectif. Au contraire, 16,03 % de l'ensemble des places créées au cours de la période couverte par le CEJ l'ont été dans le 8^{ème} arrondissement, qui était déjà le mieux pourvu, contre 4,25 % pour le 3^{ème} arrondissement, qui demeure le moins bien équipé. Cette tendance à l'accroissement des disparités territoriales s'observe au-delà de la seule période du CEJ. L'étude des données disponibles depuis 1995 (date du premier contrat enfance) met en évidence les caractéristiques suivantes :

- ces disparités sont marquées : le taux de couverture pour l'accueil collectif (objet du CEJ) le plus élevé en 2012 est de 35,62 % (8^{ème} arrondissement) contre 9,43 % pour le plus bas (3^{ème} arrondissement) ;
- elles se sont même accrues entre territoires les mieux dotés et les moins bien pourvus⁷⁸ ;

⁷⁷ La ville a contractualisé avec la CAF dans le domaine de la petite enfance avec des conventions dont les intitulés ont évolué au fil du temps : contrats enfance (1 et 2 entre 1995 et 2007), contrats enfance et jeunesse (première génération entre 2008 et 2012, deuxième génération à partir de 2013)

⁷⁸ A partir des données disponibles, une reconstruction permet d'estimer ces chiffres à 24% pour l'arrondissement le mieux pourvu en 1995 (5^{ème} arrondissement) et 7,5% pour le moins bien pourvu à cette même époque (3^{ème} arrondissement).

- à l'exception du 4^{ème} secteur (6^{ème} et 8^{ème} arrondissements) qui a vu son taux de couverture progresser de façon très importante, l'ordre des arrondissements par taux de couverture est globalement stable depuis 1995.

Enfin, le bilan du CEJ par type de gestionnaires démontre que sur un total de 1 154 places créées dans le cadre du CEJ, la contribution du secteur municipal s'élève à 5,6 % (65 places), contre 94,4 % pour le secteur associatif (1 089 places). Pendant la même période, le secteur privé (hors périmètre CEJ) a créé 429 places. La participation à la création de places au cours de la période couverte par le CEJ est donc très inégale selon les gestionnaires concernés. Le phénomène n'est pas récent puisque, au-delà de la seule période récente, 89,2 % des places créées depuis 1995 dans le cadre des conventions successives passées avec la CAF ont été le fait du secteur associatif.

Du fait de sa faible contribution à la création de places pendant la période 1995-2011, la ville n'est pas maîtresse de l'implantation des places créées par les secteurs associatifs et privés. En revanche, au travers du CEJ et des subventions qu'elle alloue aux structures associatives, elle dispose de marges de manœuvre qui demeurent, à ce jour, peu exploitées. Du fait d'une connaissance défailante des besoins, la ville accepte les projets susceptibles d'être inscrits au CEJ tels qu'ils lui sont présentés par les porteurs de projets, sans les réorienter de façon incitative vers des territoires où les besoins sont les plus importants.

f) Le schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans : un outil à considérer

L'article L. 214-2 du code de l'action sociale et des familles offre la possibilité aux communes d'établir un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans.

L'article précise que « *ce schéma, élaboré en concertation avec les associations et organismes concernés sur les orientations générales, adopté par le conseil municipal :*

- 1° *Fait l'inventaire des équipements, services et modes d'accueil de toute nature existant pour l'accueil des enfants de moins de six ans, y compris les places d'école maternelle ;*
- 2° *Recense l'état et la nature des besoins en ce domaine pour sa durée d'application ;*
- 3° *Précise les perspectives de développement ou de redéploiement des équipements et services pour la petite enfance qui apparaissent nécessaires, ainsi que le calendrier de réalisation et le coût prévisionnel des opérations projetées par la commune.*

Les modalités de fonctionnement des équipements et services d'accueil des enfants de moins de six ans doivent faciliter l'accès aux enfants de familles rencontrant des difficultés du fait de leurs conditions de vie ou de travail ou en raison de la faiblesse de leurs ressources. »

Cette disposition législative, certes facultative, n'a pas encore été exploitée par la ville. Pourtant, la rédaction d'un tel schéma, selon l'architecture et les modalités proposées par l'article L. 214-2 précité, est un outil susceptible de permettre à la ville : d'abord de combler les lacunes identifiées dans le présent rapport ; ensuite de consolider les données et les connaissances dont elle dispose, mais qui sont éparpillées, réparties entre plusieurs services cloisonnés, et insuffisamment exploitées à ce jour.

9.2 L'offre d'accueil

Conformément aux orientations de l'enquête commune interjuridictions, l'examen de l'offre d'accueil de la petite enfance conduit par la chambre a pour objet de rendre compte de l'offre d'accueil existant à Marseille, de façon consolidée pour la période de 2008 à 2011. Cette offre est d'abord présentée de façon globale (tous modes d'accueil confondus), puis détaillée par modes de garde (collectif et individuel) et, à l'intérieur de ceux-ci, par types de structures et d'intervenants. S'agissant d'une ville aussi étendue et contrastée que Marseille, ces données seront enfin présentées arrondissement par arrondissement, afin de cerner au mieux les spécificités des territoires qui la composent.

Si l'offre d'accueil globale a progressé au cours de la période contrôlée, tous les modes d'accueil, tous les types de structures et de gestionnaires n'ont pas contribué également à cette progression. Malgré celle-ci, l'offre globale demeure faible (un enfant de moins de trois ans sur trois a accès à un mode de garde formel) et très inégalement répartie sur le territoire.

a) L'offre globale

Conformément à la méthodologie adoptée par l'enquête des juridictions financières, l'accueil considéré est celui qui est proposé aux enfants de moins de trois ans par les modes de garde dits formels, c'est-à-dire par les établissements d'accueil pour jeunes enfants (EAJE) tels que définis par l'article R. 2324-17 du code de la santé publique, par les assistants maternels, par l'école maternelle et par la garde à domicile par des personnes salariées. De même, la population des enfants de moins de trois ans (issue des données du recensement Insee de 2009) a été considérée comme stable au cours de la période.

Les jardins d'enfants, qui reçoivent des enfants âgés de plus de deux ans non scolarisés ou scolarisés à temps partiel, bien que faisant partie des catégories d'EAJE de l'article susmentionné, ont été exclus du champ de l'enquête. En effet, aucune statistique fiable ne permet d'appréhender le nombre exact des enfants de moins de trois ans fréquentant des jardins d'enfants. En revanche, la consultation des contrôles menés par la CAF des Bouches-du-Rhône dans ces structures permet de considérer leur nombre comme marginal.

Les chiffres de l'offre globale de la ville de Marseille ont été consolidés au 31 décembre 2011 afin d'obtenir une fiabilité maximale. Néanmoins, chaque fois que la fiabilité des données intermédiaires le permettait, les données ont été actualisées au 1^{er} octobre 2012.

Enfin, la capacité exprimée est la capacité théorique pour l'accueil collectif, et la capacité réelle pour l'accueil individuel, les chiffres théoriques transmis étant peu fiables.

Les données recueillies auprès des différents acteurs (ville, conseil général, CAF, ministère de l'éducation nationale) permettent d'établir le tableau global de l'accueil par des modes de garde formels des enfants de moins de trois à Marseille présenté ci-dessous :

Types d'accueil existant sur Marseille (modes de garde formels pour les enfants de moins de 3 ans au 31 décembre 2011)	2008	2009	2010	2011	Poids relatif (chiffres 2011)	Taux de couverture (chiffres 2011)	Evolution 2008-2011
Places effectivement occupées chez des assistants maternels par des enfants de moins de trois ans	2 401	2 647	3 085	3 344	31,75%	10,35%	39,28%
Accueil en EAJE (collectif, familial, parental et micro crèche)	5 640	5 932	6 098	6 164	58,53%	19,07%	9,29%
Enfants gardés par un salarié à domicile	381	400	387	368	3,49%	1,14%	-3,41%
Enfants de moins de trois ans accueillis en école maternelles	1 106	906	859	656	6,23%	2,03%	-40,69%
Total = capacité théorique d'accueil (T)	9 528	9 885	10 429	10 532	n/a	32,59%	10,54%
Nombre d'enfants de - 3 ans (E)	32 317	32 317	32 317	32 317	n/a	n/a	n/a
Taux de couverture ((T/E)x100)	29,48%	30,59%	32,27%	32,59%	n/a	n/a	10,54%

Tableau 1 : offre d'accueil globale (tous modes confondus) pour les moins de trois ans à Marseille au 31 décembre 2011 (données ville, conseil général, CAF, ministère de l'éducation nationale, retraitement par la chambre)

Ce tableau des différents modes d'accueil disponibles à Marseille, établi au 31 décembre 2011, met en évidence les points suivants :

- un enfant de moins de trois ans sur trois (32,6 %) bénéficie d'un mode d'accueil ;
- l'offre d'accueil a progressé au cours de la période considérée de 1 004 places (soit 10,5 % de progression) ;
- le dynamisme de cette progression globale est essentiellement assuré par la progression de l'offre de garde individuelle des assistants maternels et, dans une moindre mesure, par le développement de l'offre collective ;
- enfin, le potentiel de croissance de places d'accueil est dégradé par la chute du taux de préscolarisation au cours de la période.

L'offre globale étant un agrégat de différents modes d'accueil et de différents types de structures, il convient de la détailler.

b) L'offre collective

Au 31 décembre 2011, l'ensemble des établissements marseillais accueillant des jeunes enfants offraient 6 164 places, soit un taux de couverture de 19 %. Le tableau suivant permet d'appréhender la répartition de ces places par types de structures :

Nombre de places agréées en EAJE	2008	2009	2010	2011	poids relatif (chiffres 2011)	Evolution 2008-2011
Crèches collectives	5 217	5 512	5 636	5 947	96%	13,99%
Crèches familiales	385	350	275	35	1%	-90,91%
Crèches parentales	38	52	52	52	1%	36,84%
Micro crèches	-	18	60	130	2%	n/a
Total EAJE (T)	5 640	5 932	6 023	6 164	n/a	9,29%
Nombre d'enfant de moins de 3 ans au 31/12/N	32 317	32 317	32 317	32 317	n/a	n/a
% de places agréées en EAJE pour 100 enfants de -moins de 3 ans ((T/E)x100)	17,45%	18,36%	18,64%	19,07%	n/a	9,29%

Tableau 2 : répartition des places en accueil collectif par types de structures au 31/11/2011 (données ville, conseil général, CAF, ministère de l'éducation nationale, retraitement par la chambre)

E =nombre d'enfants de moins de trois ans.

Ce tableau met en évidence que la quasi-totalité de l'accueil collectif est assurée par les crèches collectives, tous types de gestionnaires confondus. L'effondrement de l'accueil familial s'explique par la liquidation de l'association Marseille Enfance en 2011. Ce tableau permet aussi de relativiser les attentes de la ville en matière de développement des micro-crèches. Malgré le dynamisme indéniable de ces structures pendant la période contrôlée, le nombre de places qu'elles proposent reste faible dans l'ensemble (1,2 % de l'offre d'accueil globale et 2 % de l'offre d'accueil collectif). Les micro-crèches ne paraissent donc pas en mesure de permettre un développement significatif de l'offre d'accueil. En outre, la limitation réglementaire à 10 enfants par micro-crèche et les interrogations persistantes qui pèsent sur la soutenabilité économique de ce modèle sur le long terme viennent renforcer ce doute.

Les crèches familiales relèvent de l'accueil collectif, aux termes des dispositions de l'article R. 2324-17 du code de la santé publique qui énonce : « *les établissements et les services d'accueil non permanent d'enfants (...) comprennent (...) 1) les établissements d'accueil collectif, notamment les établissements dits "crèches collectives" et "haltes-garderies", et les services assurant l'accueil familial non permanent d'enfants au domicile d'assistants maternels dits " services d'accueil familial " ou " crèches familiales " ».*

c) Répartition de l'offre collective par types de gestionnaires

On peut distinguer plusieurs catégories de gestionnaires d'EAJE à Marseille. Les grandes catégories sont les suivantes :

- la ville de Marseille elle-même (secteur public communal) ;
- le secteur associatif subventionné par la ville ;

- un troisième secteur intitulé « privé », qui correspond en fait à l'ensemble des EAJE non municipaux, associatifs non subventionnés et aux EAJE véritablement privés (à statut de société par exemple). Ainsi les micro-crèches à statut de société mais aussi les crèches gérées par l'Assistance publique des hôpitaux de Marseille sont-elles comptabilisées dans ce troisième secteur, qui est à la fois celui sur lequel la ville a le moins de prise et celui qui s'est le plus développé, en proportion, au cours de la période 2008-2011.

Répartition des places agréées d'EAJE par type de gestionnaire :	2008	2009	2010	2011	poids relatif (chiffres 2011)	Evolution 2008-2011
Secteur public communal	2 736	2 736	2 677	2 677	43,43%	-2,16%
Secteur associatif (subventionné)	2 081	2 273	2 435	2 393	38,82%	14,99%
Secteur privé (non subventionné)	823	923	986	1 094	17,75%	32,93%
Total	5 640	5 932	6 098	6 164	100,00%	<i>n/a</i>

Tableau 3 : répartition des places en accueil collectif par types de gestionnaires (données ville de Marseille, retraitement par la chambre)

Ce tableau met en évidence que, si le secteur communal représente encore 43,43 % de l'offre d'accueil collectif sur le territoire, son poids relatif par rapport aux autres secteurs est en diminution constante depuis 2007, et depuis bien avant en réalité.

En effet, si l'accueil collectif participe effectivement à la progression de l'offre globale au cours de la période considérée, son dynamisme est assuré par les secteurs associatif et privé. La baisse du nombre de places du secteur communal au cours de la période s'explique par la fermeture pour rénovation de certains équipements (Belsunce, Plan d'Aou). Toutefois, même en prenant en compte les réouvertures de ces établissements et en considérant la totalité de l'offre des crèches municipales au 1^{er} octobre 2012 (soit 2 796 places), la création de 65 places par rapport à 2007 correspond à une augmentation de 2 % au cours de la période, ce qui ne modifie pas sensiblement le constat initial.

La contribution de la ville dans la création des places d'accueil collectif est faible (65 depuis 2007 et 242 depuis 1995), contrairement aux informations publiées sur son site Internet : « *la Ville a créé 1 583 places de crèches entre 2007 et 2011* ». La réalité est qu'entre 2007 et 2011, 1 583 places de crèches ont été créées sur le territoire de Marseille, dont 1 089 par le secteur associatif, 429 par le secteur privé et 65 par la ville. Il est vrai toutefois que la ville participe aussi indirectement au développement de l'offre de garde associative en lui allouant en moyenne, entre 2008 et 2011, 6,5 M€ de subventions de fonctionnement.

d) L'offre d'accueil individuel

L'offre formelle d'accueil individuel (assurée par des assistants maternels ou des employés) doit être bien distinguée de la garde individuelle informelle assurée par les parents, proches ou amis, ou par des nourrices non déclarées ou non agréées.

A l'intérieur de l'accueil individuel formel, on distingue donc les places correspondant à des enfants gardés à domicile par un salarié et celles proposées par un assistant maternel. La CAF versant des allocations spécifiques pour ces modes de garde (le complément de libre choix du mode de garde⁷⁹), le nombre de places effectivement occupées par des enfants de moins de trois ans dans ce type d'accueil est connu. En 2011, 3 344 enfants de moins de trois ans étaient accueillis par un assistant maternel, et 368 gardés par un salarié à domicile. Les places auprès d'assistants maternels représentent donc plus de 90 % de l'accueil individuel pour les enfants de moins de trois ans.

e) Des disparités territoriales croissantes

Abordée à l'échelle de l'arrondissement, l'offre de garde formelle laisse entrevoir de grandes disparités. Le taux de couverture, qui, pour mémoire, est le nombre de places d'accueil disponibles, tous modes de garde formels confondus pour cent enfants de moins de trois ans, permet des comparaisons pertinentes car « *toutes choses égales par ailleurs* » entre les arrondissements de Marseille.

Au 1^{er} octobre 2012, la répartition par arrondissement de l'offre d'accueil est donnée par le tableau suivant :

Arrondissements	Accueil collectif				Accueil individuel	Total	
	Crèches communales	Crèches associatives	Autres (dont secteur privé)	Total taux de couverture Accueil collectif	Taux de couverture accueil individuel par des AM	Taux de couverture global	Rang par taux de couverture
1er	7,89%	5,08%	0,00%	12,97%	6,44%	19,42%	13
2e	16,28%	8,43%	7,28%	31,99%	4,69%	36,68%	7
3e	5,12%	4,31%	0,00%	9,43%	4,37%	13,80%	16
4e	9,67%	10,93%	4,59%	25,19%	12,65%	37,84%	5
5e	13,87%	6,91%	13,26%	34,03%	12,15%	46,19%	3
6e	6,04%	15,06%	1,36%	22,46%	9,05%	31,51%	9
7e	20,23%	11,27%	0,00%	31,50%	15,93%	47,43%	2
8e	8,34%	21,92%	5,35%	35,62%	18,72%	54,33%	1
9e	9,71%	5,12%	8,25%	23,08%	15,86%	38,94%	4
10e	10,51%	4,06%	0,00%	14,58%	13,25%	27,82%	12
11e	7,45%	9,08%	0,76%	17,28%	15,37%	32,65%	8
12e	6,71%	7,56%	0,54%	14,81%	15,57%	30,38%	10
13e	9,33%	5,59%	4,56%	19,47%	9,43%	28,91%	11
14e	6,38%	4,91%	1,40%	12,69%	5,06%	17,75%	14
15e	4,36%	4,14%	3,67%	12,18%	4,60%	16,77%	15
16e	9,23%	7,69%	9,23%	26,15%	11,49%	37,64%	6
Total	8,65%	7,52%	3,52%	19,70%	10,35%	33,18%	n/a

Tableau 4 : répartition de l'offre d'accueil des moins de trois ans par arrondissement au 1^{er} octobre 2012 (données ville de Marseille, CAF, retraitement par la chambre)

Cette répartition territoriale de l'offre d'accueil appelle plusieurs observations. D'abord, l'offre de garde est inégalement répartie sur le territoire marseillais. Ensuite, l'importance des écarts est grande : plus de 40 points d'écart séparent l'arrondissement le mieux pourvu en places d'accueil formel (8^{ème}) de l'arrondissement le moins bien pourvu (3^{ème}).

⁷⁹ Ce complément du libre choix de mode de garde est différencié selon l'âge des enfants et le type de mode de garde, ce qui permet de distinguer au cas d'espèce les enfants de moins de trois ans des autres et les salariés à domicile qui ne sont pas des assistants maternels de ces derniers.

De plus, les disparités territoriales entre modes d'accueil sont globalement cumulatives et accentuent les écarts : à l'intérieur de l'accueil collectif, les secteurs associatif et privé ne corrigent pas les disparités territoriales du secteur communal ; de même, l'accueil individuel ne corrige pas les disparités de l'accueil collectif.

Le maillage par arrondissement permet de faire émerger des ensembles plus vastes. Ainsi l'ensemble formé par les 7^{ème} et 8^{ème} arrondissements est-il constitué des deux arrondissements les mieux pourvus en places d'accueil (respectivement 2^{ème} et 1^{er} rangs), tandis que l'ensemble formé par les arrondissements des 3^{ème}, 14^{ème} et 15^{ème} arrondissements est constitué d'arrondissements les moins bien pourvus (respectivement dernier, avant-dernier et antépénultième rangs).

Sur le long terme, on observe que ce classement est globalement stable pour l'accueil collectif (seules données fiables disponibles), à l'exception notable des arrondissements du 4^{ème} secteur (6^{ème} et 8^{ème} arrondissements), qui sont passés respectivement de la 15^{ème} et 7^{ème} places pour l'accueil collectif en 1995 à la 8^{ème} et 1^{ère} places au 1^{er} octobre 2012. En revanche, les 1^{er}, 3^{ème}, 14^{ème} et 15^{ème} arrondissements figuraient déjà à cette époque en bas de classement. Par ailleurs, la comparaison sur le taux de couverture de l'accueil collectif depuis 1995 met aussi en évidence l'accroissement des disparités de l'offre au sein du territoire marseillais⁸⁰ (cf. annexe 2). La chambre rappelle que certaines études (étude qualitative n°1 de l'Union nationale des associations familiales, 2009) tendent à mettre en évidence que l'accueil collectif est très largement plébiscité par les familles, et assez insensible aux contextes sociologiques variés ou à l'activité des parents.

La ville fait état du nombre de places moyen par arrondissement, ce qui lisse les disparités relevées, et fait valoir que tous les secteurs de la ville n'ont pas les mêmes besoins. Elle classe ces besoins, calculés en fonction des demandes de places rapportées aux naissances par arrondissement, selon une liste par ordre décroissant du 4^{ème} au 10^{ème} arrondissement, suivis du 12^{ème}.

Se pose ainsi la question de la capacité des secteurs associatif et privé et des assistants maternels à s'installer prioritairement là où les besoins se font le plus ressentir. On constate au contraire que les critères d'attractivité et d'implantation de ces modes de gardes sont indépendants des tensions existantes sur l'accueil des jeunes enfants ou, tout du moins, que d'autres critères priment. Seuls des équipements municipaux semblent être en mesure de développer durablement l'offre dans les secteurs en pénurie.

f) La fréquentation des dispositifs d'accueil

Le taux d'occupation est un indicateur⁸¹ du programme de qualité et d'efficience (PQE⁸²) « famille » et correspond au nombre d'actes (heures enfant) payés annuellement par les familles rapporté à la somme du nombre d'actes théoriques⁸³.

⁸⁰ Pour l'accueil collectif, l'écart entre l'arrondissement le mieux doté et le moins bien pourvu était de 17,5 points (27,97 % et 7,45 %) en 1995, il est de 26,17 points au 1^{er} octobre 2012 (35,62 % et 9,43 %).

⁸¹ Le deuxième sous-indicateur de l'indicateur n°3-1 du PQE « famille », mesurant le taux d'occupation des EAJE.

⁸² Le programme de qualité et d'efficience est une démarche « objectifs-résultats » appliquée aux politiques de sécurité sociale comparable à la structuration par programmes du budget de l'Etat par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

⁸³ Une note méthodologique sur cet indicateur précise que « la notion d'actes théoriques correspond au volume d'heures maximum que les structures sont susceptibles de proposer au regard de leur capacité agréée, et de leur amplitude d'ouverture annuelle. Dans les faits, il s'agit d'un seuil maximum potentiel, puisque les EAJE ne fonctionnent jamais au maximum de leur capacité (disponibilité des personnels, concentration de la demande sur certaines plages horaires). Le taux d'occupation des établissements d'accueil pour jeunes enfants est calculé selon la formule suivante : nombre d'actes payés / (nombre de places agréées PMI x nombre de jours d'ouverture annuel x amplitude d'ouverture journalière). »

Ce taux d'occupation ainsi défini correspond au taux d'occupation financière (ce que payent les familles pour la garde). Il doit être distingué du taux d'occupation réelle (les heures de présence effective) qui est, par construction, nécessairement inférieur, du fait des heures d'absence non déductibles (maladie inférieure à trois jours, ou congés pour convenances personnelles par exemple).

Taux d'occupation des EAJE		2008	2009	2010	2011	Evolution 2008-2011
Données	Nombre total d'heures payées (A) *	9 471 354	9 830 631	10 055 957	10 543 786	11,32%
	Capacité théorique retenue (B)	10 965 177	11 033 622	11 497 057	12 047 877	9,87%
	Taux moyen d'occupation des EAJE	86,38%	89,10%	87,47%	87,52%	1,32%
	%age des EAJE ayant un taux d'occupation < 70%	13,22%	13,28%	7,52%	10,29%	-22,16%
Taux d'occupation d'EAJE par type de gestionnaire :	Secteur public	89,20%	92,19%	89,29%	91,20%	2,07%
	Secteur associatif	82,04%	84,50%	85,08%	83,12%	1,08%
	Secteur à but lucratif	nd	nd	nd	nd	n/a
Taux d'occupation par type de structure:	Accueil collectif	87,27%	89,05%	87,61%	87,77%	0,50%
	Accueil familial	70,64%	91,86%	82,82%	73,72%	3,08%
	Accueil parental	91,29%	84,35%	89,36%	89,08%	-2,21%
	Jardin d'enfants	nd	nd	nd	nd	n/a
	Micro-crèches	nd	78,55%	89,15%	96,98%	96,98%

Tableau 5 : taux d'occupation des EAJE (données ville de Marseille et CAF)

La comparaison des données contenues dans ce tableau doit être faite avec la plus grande précaution, tant il présente des données qui ne sont parfois pas comparables. En effet, s'agissant du secteur public, le taux d'occupation retenu est le taux d'occupation financière, mais pour le secteur associatif, c'est le taux d'occupation réelle qui est pris en compte. En effet, la ville subventionnant le secteur associatif sur la base du réalisé (à hauteur de 1,50 €/heure réalisée jusqu'en 2011 et de 1,60 € depuis le 1^{er} janvier 2012), seules les heures effectivement réalisées lui sont connues. Le taux d'occupation des équipements non municipaux et non subventionnés est inconnu de la ville. On pourrait alors imaginer comparer les taux de fréquentation réelle des équipements municipaux et associatifs. Toutefois, cette comparaison se heurte à la fiabilité incertaine des données à partir desquelles ces indicateurs de fréquentation sont construits.

Dans le secteur subventionné, le seul contrôle effectué par les agents de la cellule CEJ consiste à vérifier que le nombre d'actes réalisés déterminant la subvention n'excède pas le maximum d'actes théoriques pendant la période. Ce contrôle, très sommaire, n'offre pas les garanties suffisantes pour considérer comme fiables les données transmises, d'autant que les dispositifs de pointage des enfants, lorsqu'ils existent, sont de qualité très inégale⁸⁴. *A contrario*, le taux d'occupation réelle des équipements municipaux manque lui aussi de fiabilité, du fait de l'absence de dispositifs de pointage d'arrivée et de départ des enfants. De ce fait, le taux d'occupation réelle est un retraitement du taux d'occupation financière, corrigé des absences au-delà des trois jours de carence. Ce retraitement mis à part, la ville considère comme présent sur toute la durée journalière de son contrat un enfant présent à un moment seulement de la journée.

L'engagement de la municipalité, à la demande de la CAF, à expérimenter puis à généraliser un dispositif de pointage automatisé des arrivées et des départs des enfants dans les crèches qu'elle gère devrait lui permettre à l'avenir d'affiner la précision du taux d'occupation réelle de ses EAJE. Par ailleurs, les taux d'occupation réelle très élevés des équipements associatifs qu'elle subventionne devraient être un point de vigilance à mettre en place dans les contrôles des subventions qu'elle leur verse, du fait qu'ils conditionnent leur montant⁸⁵.

La chambre prend acte de la volonté de la ville d'étendre progressivement le dispositif de badgeuses aux crèches associatives « *afin de renforcer la fiabilité des données et de s'assurer que les sommes versées par la collectivité sont la contrepartie exacte de la fréquentation des enfants dans les équipements, ces badgeuses informatisées permettant d'enregistrer les heures d'arrivée et de départ de chaque enfant. Ces données devront être fournies à la ville.* »

Les limites décrites sur le calcul des taux de fréquentation imposent la prudence sur leur commentaire, d'autant que tous les interlocuteurs rencontrés (tous types de gestionnaires confondus) reconnaissent que l'un de leurs objectifs est de se construire une marge de sécurité au-dessus de la barre des 70 % de fréquentation, seuil qui conditionne le cofinancement à taux plein de la CAF.

De fait, les modalités de financement de la CAF conduisent les gestionnaires à optimiser leur taux d'occupation financière, en particulier par une forfaitisation plus ou moins déguisée. En effet, la prestation de service unique PSU⁸⁶ est versée en fonction des heures facturées aux familles, et non en fonction des heures réellement passées par les enfants dans les structures. A Marseille, les forfaits de 50 et 40 heures sont un critère d'attribution prioritaire stipulé dans le règlement de fonctionnement des crèches municipales. L'un des objectifs initiaux de la PSU d'assurer un accueil au plus près des besoins des familles avec une facturation « à l'heure consommée » s'en trouve de ce fait compromis.

⁸⁴ Au mieux, un dispositif de pointage automatisé (via une carte, une douchette à lecture optique, un code, etc.) ; le plus souvent : un cahier renseigné par les parents ou les agents voire pas de dispositif du tout.

⁸⁵ C'est la pratique de la CAF, pour laquelle les taux d'occupation anormalement bas ou élevés déterminent une zone de risque et déterminent des investigations plus poussées.

⁸⁶ Cf. définition détaillée de la PSU au point 8 de la même partie.

g) Les agréments modulés

L'article R. 2324-20 du code de la santé publique ouvre la possibilité de « *prévoir [sur l'agrément] des capacités d'accueil différentes suivant les périodes de l'année, de la semaine ou de la journée, compte tenu des variations prévisibles des besoins d'accueil* ». Le principe consiste à autoriser une moindre présence d'agents aux heures de moindre présence des enfants par rapport aux effectifs réglementairement prévus, sans dégrader le ratio d'encadrement.

Dans les faits, peu d'EAJE ont recours à cette possibilité (aucun municipal et quatre associatifs en 2011), qui présente un avantage bénéfice-coût marginal, voire négatif. De plus, cette possibilité de modulation ouverte par la réglementation est concurrencée par deux autres modulations jugées plus pratiques :

- la gestion des emplois du temps, qui permet d'arriver au même résultat (les emplois du temps du personnel des crèches municipales prouvent que si la directrice et un autre agent sont bien présents dès l'ouverture, les arrivées des autres agents s'échelonnent majoritairement de l'ouverture de la crèche jusqu'à 8h30, afin de précéder d'une demi-heure environ les différentes vagues d'arrivée des enfants) ;
- la réduction de l'amplitude horaire, qui présente l'avantage pour le gestionnaire de réduire ou contenir sa masse salariale et d'augmenter son taux d'occupation, et donc son financement par la CAF. La ville de Marseille a d'ailleurs procédé à une réduction d'une demi-heure de son amplitude horaire depuis la rentrée 2012, passant d'une ouverture de 7h00 à 18h30 à une ouverture de 7h30 à 18h30.

Cette seconde option se fait néanmoins au détriment des besoins en horaires atypiques des familles.

h) Les effets de la généralisation de la prestation de service unique (PSU)

La PSU est une convention passée entre la CAF et un gestionnaire d'un EAJE. Le contrôle portant sur la ville, cette partie ne concerne donc que les EAJE municipaux.

La prestation de service unique a été créée dès janvier 2002⁸⁷ et généralisée en 2005. Ses dispositions actuelles résultent de la lettre circulaire de la Caisse nationale des allocations familiales n° 2011-105 du 29 juin 2011. Elle poursuit trois objectifs principaux :

- unification de la tarification sur l'ensemble du territoire national ;
- meilleure accessibilité des structures aux familles quels que soient leurs revenus et le mode d'accueil souhaité ;
- plus grande souplesse dans le fonctionnement des équipements afin de mieux répondre aux besoins des familles.

La PSU fixe aussi les conditions et les modalités du financement des EAJE par la CAF. Celles-ci sont stipulées dans une convention PSU signée par la CAF et le gestionnaire. Schématiquement, la clef de financement est la suivante :

PSU = (66 % du prix de revient plafonné x nombre d'actes réalisés exprimés en heures) - participation des familles.

⁸⁷ Par la lettre circulaire de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) 2002 – 025 du 31 janvier 2002

Elle s'applique indistinctement selon le type de l'accueil collectif concerné (collectif, familial ou parental) ou de la nature de l'accueil (régulier, occasionnel ou d'urgence) et fixe certaines obligations que doit respecter l'établissement pour en bénéficier. Ces obligations sont les suivantes :

- application du barème CNAF aux familles (tarifs calculés à partir d'un taux d'effort, lui-même modulé en fonction des ressources et de la composition des familles) ;
- mensualisation ;
- contractualisation établie à partir des besoins réels exprimés par les familles ;
- accueil à l'heure quel que soit le type d'accueil (régulier ou occasionnel) ;
- tenue à jour d'une liste de présence permettant un décompte des heures réalisées à déclarer à la CAF.

La mise en place de la PSU se fait de façon asymétrique entre la CAF et la ville. En effet, si la CAF l'applique effectivement dans le calcul de son financement, il n'en va pas de même pour la ville. Celle-ci évoque « *une mise en application (...) adaptée aux contraintes de la Ville* ». Sur les cinq obligations rappelées ci-dessus, deux seulement sont effectivement respectées : l'application du barème CNAF aux familles et la mensualisation.

S'agissant de cette dernière, la mise en œuvre d'une possibilité de télépaiement depuis 2010 est un succès dans la mesure où, au-delà d'une complexité de mise en œuvre technique et opérationnelle maîtrisée par la ville, ce système simplifie la vie de l'utilisateur par la souplesse d'utilisation qu'il permet (service dématérialisé accessible n'importe quand, depuis n'importe où) et par son interfaçage avec les données de la CAF pour calculer la participation des familles, ce qui les dispense d'avoir à produire de nombreuses pièces administratives et financières et permet une actualisation de ces données efficace. Le taux de télépaiement actuel est d'ailleurs élevé (près de 46 % en 2011) et a été atteint rapidement, vu la mise en œuvre récente du dispositif.

En revanche, les autres obligations ne sont pas respectées : la contractualisation ne se fait pas sur la base des besoins réels exprimés par les familles, l'unité de compte n'est pas l'heure et il n'existe pas de dispositif de pointage de l'heure d'arrivée et de départ des enfants permettant un décompte des heures réellement utilisées.

Les différentes versions successives du règlement de fonctionnement des crèches municipales fixent la fréquentation de la crèche à hauteur de 50 heures ou 40 heures par semaine comme l'un des critères prioritaires d'admission, avec une priorité donnée aux contrats de 50 heures sur ceux de 40. De fait, 96 % des familles disposent de ces contrats de 50 et 40 heures.

Ces aménagements de la PSU ont été réalisés en concertation avec la CAF, mais de façon transitoire selon la caisse. Pourtant, la CAF adopte une position compréhensive dans la mise en œuvre de la PSU dont elle connaît les limites.

La PSU fait l'objet d'échanges entre la ville et la CAF. Dans un courrier adressé à celle-ci, la ville estime que « *l'application de ces mesures [les obligations des gestionnaires prévues par la lettre circulaire du 29 juin 2011 de la CNAF] aura pour conséquence une diminution importante des participations des familles et de la CAF et donc une perte de recettes (...) de 4,2 millions d'euros* ». Toutefois les détails du calcul aboutissant à ce chiffre n'ont pas été communiqués à la chambre.

Cette non-application par la ville de la PSU est d'ailleurs reconnue dans ce même courrier du maire adressé au directeur de la CAF qui annonce qu'« *un plan d'action de mise en œuvre progressive de la PSU sera proposé à vos services au printemps 2013 (...) pour une entrée d'application en septembre 2013* ». La ville exprime aussi son souhait « *d'obtenir une dérogation globale en faveur du maintien des contrats au forfait pour 90 % des places de multi-accueils, soit 2 460 places* », mais sans préciser, à l'intérieur de ces contrats, la part que prendraient les « *contrats à la carte, en fonction du besoin réel des familles* » par ailleurs évoqués. D'autre part, le maintien de 90 % de forfaits, vu le volume élevé des forfaits proposés, est en contradiction avec certains objectifs et obligations de la PSU.

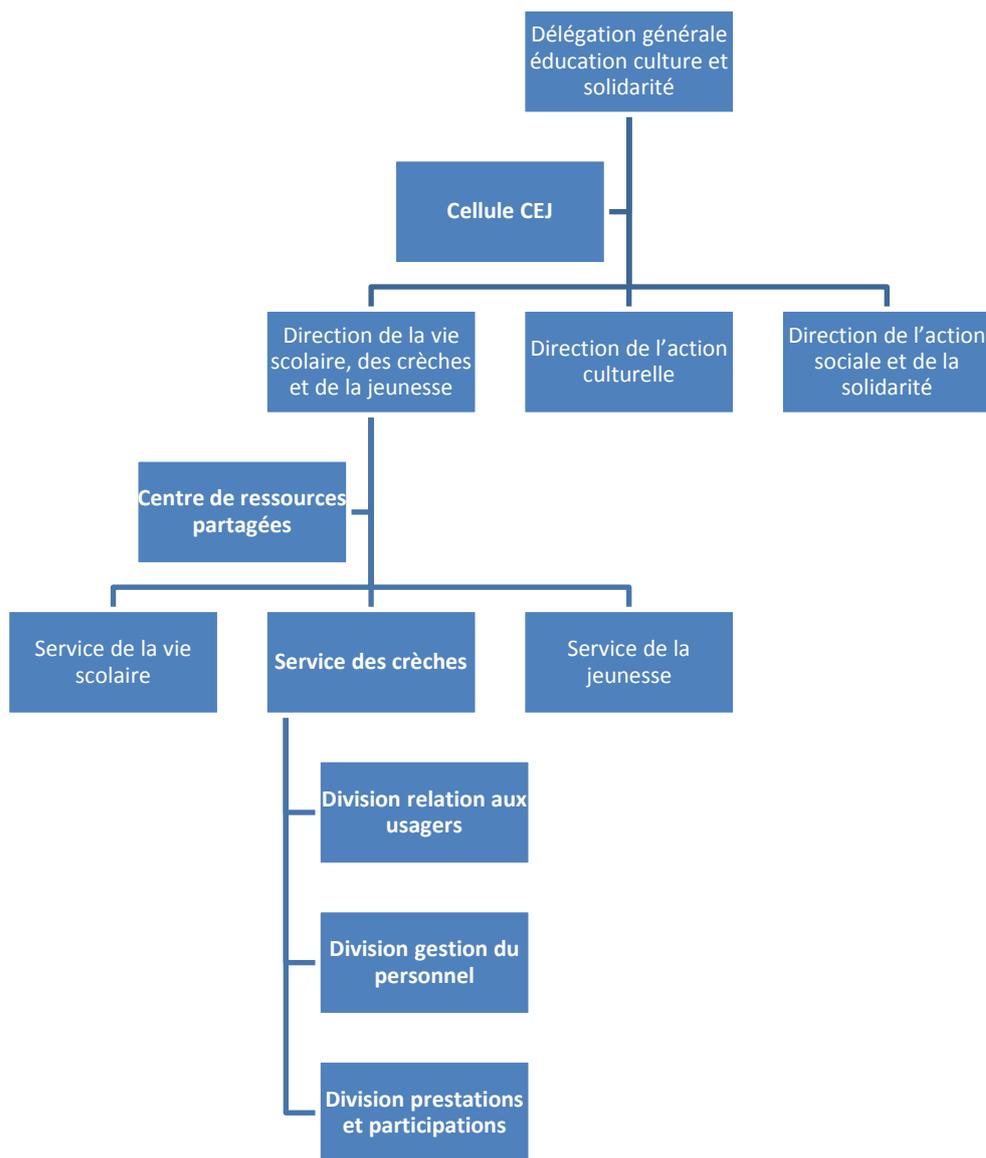
A l'heure actuelle, le seul engagement ferme de la ville concerne la mise en œuvre du pointage des heures d'arrivée et de départ des enfants, d'abord sur un support papier, puis progressivement par des dispositifs automatisés.

i) Les services municipaux chargés de l'accueil de la petite enfance

La ville de Marseille a connu une réforme de son organisation dans le courant de l'année 2010. Auparavant regroupés au sein de la direction générale de l'éducation et de la petite enfance, les services concourant à l'accueil de la petite enfance appartiennent désormais à l'une des cinq délégations générales, la délégation générale éducation culture et solidarité (DGECS). Cette délégation générale comporte trois directions dont celle de la vie scolaire, des crèches et de la jeunesse⁸⁸, qui comprend trois services : ceux de la vie scolaire, de la jeunesse et des crèches. Ce dernier est structuré en trois divisions : relations aux usagers, gestion du personnel et prestations et participations. Par ailleurs, la cellule CEJ est directement rattachée à la délégation générale. Une partie du centre de ressources partagées, mutualisé au niveau de la direction de la vie scolaire, des crèches et de la jeunesse intervient également dans cette politique.

Le service des crèches comme la cellule CEJ bénéficient également des fonctions supports de la commune (ressources humaines, finances mais aussi construction et architecture). L'organigramme simplifié présenté ci-dessous permet de situer les principaux acteurs de l'accueil de la petite enfance (en gras : les services dédiés à la petite enfance) :

⁸⁸ Les deux autres étant la direction de l'action culturelle et celle de l'action sociale et de la solidarité.



Cet organigramme ne présente que l'organisation centralisée de la petite enfance ; il convient de le compléter par les 60 structures fixes (59 multi-accueils collectifs et une halte-garderie) et les trois structures itinérantes qui composent le parc des EAJE municipaux.

Les directrices d'EAJE sont des infirmières puéricultrices, conformément aux dispositions des articles R. 2324-34 et R. 2324-35 du code de la santé publique.

La coordination entre le service central des crèches et les EAJE se fait notamment par l'intermédiaire des trois coordinatrices de la division « relation aux usagers », qui ont chacune un ressort territorial défini.

La cellule CEJ et le service des crèches, acteurs principaux de la petite enfance au sein de la ville de Marseille sont très différents dans leurs périmètres de compétences, leurs tailles et leurs fonctionnements.

Schématiquement, le service des crèches ne s'occupe que des crèches municipales tandis que la cellule CEJ est censée s'occuper de tout le reste : pilotage du CEJ, et donc des EAJE inscrits au CEJ, gestion du circuit des subventions (instruction, conventionnement, versement, contrôle) aux EAJE associatifs, représentation et défense des intérêts de la ville auprès de ses différents partenaires (conseil général et CAF notamment), recueil et traitement de toutes les données intéressant la petite enfance sur le territoire communal, élaboration des outils de pilotage.

La taille de ces services les distingue aussi nettement : le service des crèches compte, au 31 décembre 2011, 1 177 agents, dont 33 au service central des crèches et 1 144 répartis dans les 63 établissements municipaux, tandis que la cellule CEJ, dans son volet petite enfance, ne compte que trois coordonnatrices qui se sont réparti les EAJE associatifs, deux agents administratifs en charge des subventions ainsi que la cheffe de cette cellule, qui comporte aussi un volet jeunesse.

Ces deux services présentent également des différences liées à leur organisation et leur management. Le service des crèches dispose d'un projet de service actualisé qui décrit les perspectives de son action ainsi que d'un rapport d'activité qui retrace les grandes données de l'année écoulée, tant sur un plan quantitatif que qualitatif.

Par exemple, le projet de service des crèches, qui s'inscrit en cohérence avec celui de sa délégation générale de rattachement, présente les axes prioritaires retenus : « *promouvoir la solidarité* », « *renforcer la proximité* » et « *développer le professionnalisme* » ainsi que les actions rattachées à ces axes.

Le rapport d'activité permet d'avoir un aperçu détaillé des fonctions support du service (ressources humaines et moyens matériels : finances, informatique, équipements), ainsi que des développements sur des points intéressant le service. Si la qualité des personnels explique le bon fonctionnement de ce service, il résulte aussi de la qualité de sa direction et de son animation. La réussite de certains projets complexes (déploiement effectué du portail de télépaiement, déploiement en cours du portail d'inscription en crèches) et d'actions qualitatives dans des domaines variés⁸⁹, de même que la bonne articulation entre le service central et les établissements municipaux témoignent de la qualité globale de ce service⁹⁰.

Les agents de la cellule CEJ mènent un travail de surveillance, de conseil, de diffusion des bonnes pratiques et d'alerte auprès des EAJE associatifs subventionnés. Leur connaissance du terrain est bonne ainsi que les rapports qu'ils entretiennent avec les services du conseil général et de la CAF. Toutefois, certaines limites liées à l'organisation et au management ont néanmoins pu être identifiées.

j) Les limites identifiées de la cellule CEJ

Il n'existe pas l'équivalent d'un projet de service pour la cellule CEJ. De ce fait, les seules sources écrites disponibles sont contenues dans le CEJ lui-même, qui ne définit qu'un ratio (15 % maximum de la PSEJ) et qui se traduit par une modalité de cofinancement par la CAF du pilotage (prise en charge de 55 % du traitement des agents plafonné à quatre équivalents temps plein travaillé et à 33 000 € par agent), mais sans que le cahier des charges de ce pilotage ne soit défini.

La cellule CEJ a en charge le pilotage de la politique d'accueil de la petite enfance (c'est-à-dire la collecte et le traitement de données, la constitution d'outils et d'études, non seulement sur l'existant mais aussi sur les besoins), le contrôle sur place des EAJE associatifs subventionnés, la représentation de la ville de Marseille avec ses différents partenaires institutionnels ainsi que l'intégralité du circuit des subventions (instruction, conventionnement, versement, contrôles).

⁸⁹ Prise en compte des allergies et pathologies alimentaires, focus sur l'hygiène et la sécurité, soutien à la parentalité, promotion de l'allaitement maternel, accueil des enfants porteurs de handicaps, intervention hebdomadaire d'agents des bibliothèques dans les crèches, etc.

⁹⁰ La seule véritable réserve tient à certaines modalités irrégulières dans la formation des agents dont il sera question plus loin.

La mise en regard des attributions de la cellule avec ses effectifs pour sa partie enfance (trois coordinatrices, deux agents administratifs ainsi que la responsable de la cellule qui se partage avec le volet jeunesse) montre la limite principale de ce service qui n'est matériellement pas calibré pour faire face à l'ensemble de ses missions avec une qualité équivalente. Si la connaissance, l'animation du réseau associatif et les relations avec les partenaires sont satisfaisantes, les fonctions de pilotage et de contrôle sont moins efficacement effectuées.

La cellule CEJ est directement rattachée à la délégation générale de l'éducation, de la culture et de la solidarité. Justifié à l'origine par l'aspect stratégique du CEJ, ce rattachement se traduit néanmoins par un certain éloignement hiérarchique et une autonomie de la cellule dont la taille réduite renforce les effets pervers. De plus, l'ampleur du champ de la délégation générale tend à noyer cette petite structure dans la masse, et ce d'autant plus que cette délégation a été au cœur de la préparation de « Marseille Provence 2013 Capitale de la culture ».

Petite, peu intégrée dans l'organigramme municipal, cette structure est aussi marquée par une faible formalisation de ses procédures, une grande hétérogénéité des rares procédures formalisées existantes (fiches de visite des EAJE par exemple) et des bases de données dont certaines n'ont été créées qu'à l'occasion du contrôle. Les agents de la cellule CEJ n'ont pas de rencontres institutionnalisées avec leurs homologues du service des crèches et agissent de façon cloisonnée en interne de la ville, tant avec le service des crèches qu'avec les autres services et directions de la ville. Son fonctionnement apparaît ainsi extrêmement cloisonné.

k) Quelques exemples de dysfonctionnements

Une fiche de visite d'un EAJE associatif indique les difficultés de trésorerie de la structure depuis le passage à la PSU, qu'il est proposé de pallier par la vente « *1 ou 2 berceaux d'entreprise si elles trouvent à 7 à 8 000 € le berceau, et la ville continuerait à financer ces deux places* ». Cette observation souligne l'ambiguïté structurelle qui existe dans cette cellule entre la défense des intérêts de la ville et ceux des structures qu'elle subventionne. Cette remarque dans un rapport de visite et la fragilité de certaines structures associatives doivent conduire la ville à porter son attention sur l'étendue de ces pratiques.

Par ailleurs, seuls deux agents administratifs de la cellule sont censés contrôler des volumes de subventions de fonctionnement importants (5,7 M€ en 2010 et 6,5 M€ en 2011). Or, le contrôle du versement de ces subventions aux associations se limite à vérifier que le nombre d'heures réalisées ne dépasse pas le maximum d'heures théoriques. Pourtant, un taux d'occupation réelle qui excède la capacité théorique devrait inciter la ville à effectuer des contrôles approfondis. A ce jour, quand le cas se présente⁹¹, les agents se limitent à écrêter les heures au-delà de 100 % de la capacité théorique.

La réalité des heures déclarées ne fait pas non plus l'objet de contrôles échantillonnés ou aléatoires.

⁹¹ Ainsi une crèche a déclaré des taux de fréquentation réelle supérieurs à la capacité théorique lors des trois derniers exercices 2008 à 2010.

De plus, si la délibération annuelle prévoyant le paiement des subventions énonce bien dans son article 3, que « *sont exclues des subventions, toutes réservations de places passées par l'association avec d'autres organismes publics ou privés* », cette vérification n'est pas effectuée lors du calcul du montant de la subvention. La ville ne connaît pas, ou très mal, le nombre de berceaux réservés dans les EAJE associatifs qu'elle subventionne. Or, certaines crèches reçoivent des rémunérations versées par des entreprises⁹² correspondant à des réservations de berceaux, sans que cette information soit systématiquement croisée avec le calcul de la subvention municipale allouée par ailleurs. Sur ce point, la ville se met en situation de dépendre entièrement des déclarations des structures associatives subventionnées.

Enfin, sans que l'on puisse parler de dysfonctionnement, la ville se prive néanmoins d'un outil de pilotage précieux de l'accueil de la petite enfance sur son territoire en n'exploitant ni le CEJ ni les conventions de subventionnement pour harmoniser certaines pratiques sur la base d'exigences minimales.

La chambre relève ainsi que certains équipements associatifs pratiquent des exclusions liées à l'âge. Or, le fait de fixer un seuil d'âge élevé offre un double avantage pour la structure. En effet, les normes d'encadrement variant réglementairement en fonction de l'acquisition de la marche⁹³, plus ce seuil est élevé, moins le taux d'encadrement (et donc la masse salariale) est élevé, et plus, en moyenne, les enfants accueillis sont présents (ce qui augmente le taux de fréquentation réelle, et donc le montant des subventions).

Ces exclusions d'enfants de moins de 12 mois concernent 437 places au total sur Marseille, dont 377 dans les EAJE associatifs. Une liste de ces exclusions est donnée dans l'annexe 3.

Sans imposer ni uniformiser les règlements de fonctionnement des EAJE associatifs, la ville pourrait néanmoins s'assurer de certaines règles communes entre ses établissements et ceux qu'elle subventionne, notamment sur la limitation et la justification des seuils d'exclusion. Aujourd'hui, elle subventionne autant un EAJE n'accueillant pas les enfants de moins de 24 mois qu'un EAJE les accueillant dès 3 mois. Une telle convergence de règles, sans exclure des seuils différenciés par équipements, permettrait néanmoins de les identifier, de les objectiver (bâti de la structure par exemple) et de les encadrer. Certaines collectivités ont engagé une convergence de leurs règles d'accueil (EAJE municipaux et EAJE associatifs subventionnés), mise en œuvre par la rédaction d'une charte de qualité qui les énonce et dont la signature conditionne le versement des subventions municipales au taux plein.

Recommandation n° 18 :

Conditionner l'attribution des subventions communales au taux plein à l'accueil de l'ensemble des enfants concernés, sauf justification fondée sur des règles communes et des considérations de fait objectives.

⁹² Compte 74 720 de leur compte de résultats.

⁹³ L'article R. 2324-43 du code de la santé publique énonce : « *l'effectif du personnel encadrant directement les enfants est d'un professionnel pour cinq enfants qui ne marchent pas, et d'un professionnel pour huit enfants qui marchent.* »

1) L'échec de l'association Marseille Enfance

L'association Marseille Enfance était une association qui gérait plusieurs crèches familiales. Elle a pu accueillir jusqu'à près de mille enfants au temps de sa capacité maximale. Soumise à une baisse d'activité constante et à des difficultés financières, elle n'offrait plus, en 2008, que 385 places et a été déclarée en liquidation en septembre 2011.

Pour des raisons historiques, la ville avait toujours été très impliquée dans la gouvernance de cette association, dont les statuts prévoyaient expressément la présence de quatre membres représentant la ville, désignés à l'issue de chaque élection municipale par une délibération. Parmi ces quatre représentants de la ville figurait l'élue en charge de la petite enfance. Par ailleurs, deux personnalités qualifiées avaient aussi un mandat de conseiller municipal pour l'un et de conseiller d'arrondissement pour l'autre. La ville ne pouvait donc pas ignorer les difficultés de cette association.

Pourtant, les budgets et les procès-verbaux des assemblées générales avaient toujours été votés à l'unanimité des votants⁹⁴, alors même que la dégradation des comptes était visible et continue, laissant augurer l'issue de cette gestion. Par exemple, lors d'un conseil d'administration il était fait état d'un « *budget 2011 équilibré seulement au prix d'une subvention restant à obtenir de 318 479 €*⁹⁵ ». La ville n'a donc pas fait preuve d'une grande vigilance dans la surveillance de cette association.

Les subventions de la ville à l'association Marseille Enfance ont été importantes. Entre 2008 et 2011, la ville a versé 3 482 710 € de subventions à l'association, de façon dérogatoire par rapport aux principes de subventionnement des autres structures. En effet, ces subventions ont été attribuées de façon forfaitaire. Ainsi, alors que la ville subventionnait normalement les équipements associatifs à hauteur de 1,50 € de l'heure réalisée (1,60 € depuis le 1^{er} janvier 2012), ces subventions forfaitaires correspondaient à un montant moyen, entre 2008 et 2011, de 2,34 € par heure réalisée.

En plus de ces subventions, l'association avait bénéficié, outre des réductions de loyers, de prestations en nature par la mise à disposition de locaux, et des mises à dispositions de personnels.

Par ailleurs, en 2009, 2010 et 2011, les délibérations attributives de subventions avaient été votées lors de conseils municipaux auxquels participaient des élus, membres du conseil d'administration de l'association. Ces votes sont intervenus en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales qui prévoient que « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* » La ville doit veiller à éviter des votes dans de telles circonstances.

La jurisprudence administrative récente (Conseil d'Etat, 9 juillet 2003, Caisse régionale de Crédit agricole mutuel de Champagne-Bourgogne) doit conduire la ville à une application stricte de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales dès lors qu'il a été jugé que les conseillers municipaux membres d'un conseil d'administration d'une association ont intérêt à l'affaire et que leur participation entache d'illégalité les délibérations accordant des subventions à cette association, alors même que les statuts de celle-ci prévoiraient la participation de membres du conseil municipal au conseil d'administration.

⁹⁴ Une abstention en 2009 et en 2010.

⁹⁵ Procès-verbal du conseil d'administration de Marseille Enfance du 14 décembre 2010.

En effet, une association, bien que dépourvue de but lucratif, doit être regardée comme poursuivant des intérêts qui ne se confondent pas avec ceux de la généralité des habitants de la commune. Enfin, la qualité de rapporteur du projet de délibération confirme tout particulièrement la présomption d'influence effective (CE, 13 février 1987, Commune de Saint-Vivien-de-Montségur). Le seul fait que deux ou trois conseillers intéressés aient participé aux délibérations ne peut être regardé comme sans influence sur le résultat du vote, alors même que celui-ci a été acquis à l'unanimité (CE, 9 juillet 2003 précité).

9.3 L'adéquation de l'offre à la demande

a) La prise en compte des besoins

La chambre relève que divers besoins spécifiques sont bien pris en charge. La ville de Marseille a ainsi signé une convention tripartite avec le ministère de la justice et le conseil général⁹⁶ permettant d'accueillir, dans deux de ses établissements municipaux⁹⁷, des enfants de détenues incarcérées au centre pénitentiaire des Baumettes. Deux enfants ont été accueillis en 2011 dans le cadre de cette convention.

Ce nombre faible s'explique par la durée des peines et le fait que les détenues souvent ne souhaitent pas que leur enfant soit gardé ailleurs que dans son cadre de vie habituel. L'existence même de cette convention doit être signalée et son renouvellement encouragé, car ces accueils, quoique peu nombreux, sont l'occasion d'un travail important entre les différents services mobilisés et constructif au profit de mères en situation souvent très précaires.

Par ailleurs, cinq places dans cinq établissements différents sont réservées pour les enfants des femmes hébergées par l'association « l'Abri maternel ». Cette association a pour vocation d'accueillir, d'héberger et d'accompagner les femmes seules avec enfants qui se retrouvent en difficultés du fait de leur solitude, de problèmes de logement, du manque de ressources, de rupture et surtout de violences conjugales.

En 2011, les établissements municipaux ont également accueilli à titre occasionnel onze enfants dans le cadre d'une action éducative en milieu ouvert (AEMO). Ces actions sont pilotées par l'association du service social de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence et des jeunes adultes des Bouches-du-Rhône (ASSSEA 13).

L'accueil d'enfants porteurs de handicap est une action prioritaire affirmée dans les projets de service des crèches municipales et qui se traduit sur le terrain. Au total, en 2011, 26 EAJE municipaux ont accueilli 37 enfants porteurs d'un handicap, dont quatre ont fait l'objet d'un protocole d'accueil individualisé.

Selon la commune, ces 37 enfants accueillis représentent l'intégralité des demandes d'accueil pour des enfants handicapés.

Des besoins généraux sont, en revanche, insuffisamment identifiés.

En-dehors de ces besoins très spécifiques, qui ne représentent qu'un nombre restreint de places, la ville ne dispose pas d'un réel diagnostic des besoins des familles, en matière notamment d'horaires atypiques ou d'amplitude horaire. A plusieurs reprises cependant, la demande des familles dont les enfants fréquentent les crèches municipales a été invoquée pour expliquer certaines modalités d'accueil, telles que la réduction de l'amplitude horaire ou le maintien dérogatoire d'un taux élevé de contrats de plus de 40 heures.

⁹⁶ Par le biais de la protection maternelle et infantile.

⁹⁷ Les crèches de la Baume et Beauvallon.

b) L'information des familles et l'attribution des places

Le site Internet de la ville de Marseille propose un certain nombre d'informations aux familles accessibles dans le menu « éducation » puis le sous-menu « petite enfance ». Les informations disponibles sont ensuite regroupées sous plusieurs chapitres : présentation générale, crèches collectives, haltes garderies municipales, Bébécar, crèches associatives, accueil à domicile, lieux d'éveil et adresses utiles ; chaque chapitre donne lieu à une page qui renvoie parfois vers un autre document ou un autre site.

L'information des familles est donc disponible mais peu accessible du fait de l'ergonomie peu pratique du site : les crèches municipales et les crèches associatives n'apparaissent pas sur le même document. De plus, elle reste incomplète : le nombre de places par structure n'apparaît pas dans les listes disponibles ; de même, le règlement de fonctionnement des crèches n'est pas accessible. Enfin, certaines informations ne sont pas actualisées (liens périmés, amplitude horaire non actualisée).

Les autres lieux principaux d'information des familles sont les crèches elles-mêmes où les directrices renseignent les familles, ainsi que les mairies de secteur.

Malgré un poste de chargé de communication existant dans le service des crèches, la ville ne dispose pas de supports d'information papier (plaquettes ou livret de présentation) réunissant l'ensemble de l'information disponible et diffusée aux familles. Cette absence contraste avec les pratiques d'autres grandes communes⁹⁸. La chambre ne méconnaît pas le coût et le risque d'obsolescence de ces supports, que fait valoir la ville, et invite la collectivité à se doter des moyens d'information appropriés. La ville indique ainsi à la chambre son intention de poursuivre son effort de communication par le site Internet, la réalisation d'une brochure à l'intention des parents et la mise à disposition des familles d'un livret d'accueil spécifique à chaque crèche.

S'agissant de l'accueil individuel, le site de la ville se contente de donner les coordonnées des trois relais d'assistants maternels et des secteurs qu'ils couvrent, ce qui semble une information un peu courte pour des structures subventionnées par la ville. D'une manière générale, l'information sur l'offre d'accueil à Marseille diffusée par la ville est moins pratique que celle accessible via le site « Mon enfant » de la Caisse nationale des allocations familiales, car elle nécessite d'être reconstruite à partir de données éparses. Elle pourrait être complétée avec la mention du nombre de places existantes par structures. Par ailleurs, l'absence du règlement de fonctionnement des crèches est préjudiciable à l'information des familles, notamment sur les conditions d'admission. Certaines informations nécessitent d'être reformulées, car présentant des chiffres peu fiables⁹⁹.

La disposition de l'article R. 2324-31 du code de la santé publique qui prévoit que « *le projet d'établissement ou de service et le règlement de fonctionnement (...) sont affichés dans un lieu de l'établissement ou du service accessible aux familles* » n'est pas respectée dans les établissements visités. La possibilité de communiquer un exemplaire du règlement de fonctionnement et du projet d'établissement existe, mais ne dispense pas de l'obligation instituée par la réglementation.

Le déploiement progressif d'un « portail de la petite enfance » serait l'occasion de délivrer une information actualisée, consolidée et complète pour les familles. Par ailleurs, une diffusion de cette information par d'autres supports que le site Internet de la ville pourrait utilement être envisagée.

⁹⁸ Bordeaux par exemple propose un guide de la petite enfance sous forme de livret.

⁹⁹ Un exemple, relatif aux assistantes maternelles : « *Marseille compte environ 4 500 assistantes maternelles agréées* » ou celui relatif au nombre de places en crèches, estimé à 10 000.

La procédure d'attribution des places est formalisée et définie par le règlement de fonctionnement des crèches, approuvé par délibération du conseil municipal, qui fixe notamment les âges limites pour déposer ces demandes (depuis le sixième mois de grossesse et pour des enfants jusqu'à trois ans¹⁰⁰). La démarche en vigueur pendant la période examinée comprenait trois phases : une pré-inscription, une inscription et la phase d'admission, positive ou négative.

Les pré-inscriptions avaient lieu toute l'année et étaient prises dans les établissements organisés en réseau, permettant ainsi une rotation des inscriptions entre structures contiguës. Un récépissé de demande d'inscription était remis aux familles qui précisait leurs trois vœux hiérarchisés. L'enregistrement de l'enfant dans le logiciel Maëlis donnait lieu à un numéro de dossier unique. Si les pré-inscriptions dans les crèches municipales se faisaient en réseau, l'enregistrement de ces pré-inscriptions était en revanche centralisé.

Depuis la fin 2012, la ville a ouvert aux familles la possibilité de se préinscrire en ligne et de fournir les pièces à l'appui de cette demande par dépôt de documents dématérialisés. Elle s'est engagée à informer les familles également en cas de non-admission de l'enfant inscrit.

Cette procédure d'inscription en ligne constitue un progrès. Il est envisagé d'ouvrir ce portail aux équipements associatifs, ce qui serait un progrès supplémentaire vers une harmonisation des procédures et des inscriptions entre structures collectives.

L'attribution des places se fait par les directrices d'établissement et les agents de la division du service aux usagers, sur le fondement des places libérées par la scolarisation des « grands » à la rentrée scolaire, soit entre 1 300 et 1 400 places par an.

La liste prévisionnelle des enfants qui quitteront l'établissement en juillet ou en août est établie au printemps. Ces disponibilités prévisionnelles sont mises en regard des listes des demandes d'inscriptions en crèches à l'occasion de réunions de pré-rentrée.

Les places disponibles sont ensuite attribuées suivant les critères prioritaires suivants :

- Traitement au cas par cas des demandes de mutation (enfant déjà inscrit dont les parents demandent une mutation dans un autre équipement municipal, suite à un déménagement par exemple). Ces mutations ne « prennent » pas de places, elles les « réorganisent » différemment. Elles ne sont pas non plus automatiquement satisfaites¹⁰¹.
- Traitement des demandes spécifiques émanant d'institutions telles que les AEMO, les CAMSP, PMI concernant des enfants porteurs de handicap ou dont les familles sont en grande difficulté sociale.
- Traitement des autres demandes selon les critères exposés dans le règlement de fonctionnement des crèches¹⁰².

¹⁰⁰ Dans le cadre d'une inscription, certains enfants pouvant être gardés au-delà de l'âge de trois ans, notamment en accueil périscolaire. Toutefois, la majorité des familles anticipe leurs demandes d'inscription.

¹⁰¹ Les chiffres des mutations pour les années récentes sont les suivants : 2009 : 94 demandes – 80 mutations accordées ; 2010 : 83 demandes – 73 mutations accordées ; 2011 : 107 demandes – 79 mutations accordées ; 2012 : 112 demandes – 81 mutations accordées.

¹⁰² Article 2-1 du RFC (extrait) : Sont en priorité admis en accueil régulier collectif les enfants âgés de moins de 3 ans :
– dont les deux parents -ou le parent qui en assure la garde- sont domiciliés à Marseille et ont une activité professionnelle
– et qui fréquentent la crèche 50 heures ou 40 heures par semaine, à compter de leur date d'entrée et jusqu'au 31 août de l'année considérée
– ou dont les parents ont des situations familiales ou socio-économiques difficiles et, notamment, ceux bénéficiaires des minimas sociaux et qui ont une activité professionnelle ou suivent une formation rémunérée. Dans ce dernier cas, le nombre de places susceptibles d'être réservées s'élève à cinq pour cent des places offertes par l'ensemble des établissements municipaux.

La clarté apparente du dispositif n'est pourtant pas totale. En effet, les critères objectifs établis (résidence, activité, contrats) sont en concurrence avec des critères plus vagues. Ainsi, la suite de l'article du règlement de fonctionnement des crèches relatif à l'admission prévoit que « *les listes d'admission sont établies en prenant en compte : des objectifs de mixité sociale, de mixité d'âge, de mixité d'accueil, et d'optimisation du fonctionnement des établissements, les besoins des enfants et des familles tout en respectant les contraintes fonctionnelles et organisationnelles de chacun des établissements.* »

Or, ces objectifs de mixité sociale, d'âge et d'accueil, d'optimisation du fonctionnement des établissements ne sont explicités ou définis nulle part. Il en va de même pour « *les besoins des enfants et des familles tout en respectant les contraintes fonctionnelles et organisationnelles de chacun des établissements* ». L'imprécision de tels critères atténue fortement la clarté des critères précédents.

Dans les faits, ces critères permettent effectivement d'optimiser le fonctionnement des établissements en équilibrant la ventilation des enfants entre petits, moyens et grands, de façon à ne pas se retrouver avec des variations de disponibilités ingérables (trop de départs d'un coup ou, au contraire, trop peu de départs ne permettant que peu d'admissions nouvelles). Toutefois, la ville pourrait formaliser ces critères plus précisément, et les hiérarchiser ou les pondérer. Elle indique prévoir un avenant au règlement intérieur des crèches en ce sens, précisant de manière exhaustive les critères d'attribution des places.

La Caisse nationale des allocations familiales préconise d'abandonner le critère d'activité professionnelle du ou des parents. En effet, la lettre circulaire CNAF 2011-105 relative à la PSU du 29 juin 2011 dispose que « *dans tous les cas, le règlement de fonctionnement de l'établissement d'accueil doit mentionner que (...) aucune condition d'activité professionnelle ou assimilée des deux parents ou du parent unique n'est exigée* ». Le règlement de fonctionnement des crèches actuel de la ville de Marseille n'est pas conforme à cette disposition de la CAF, qui cofinance pour plus de la moitié l'accueil de la petite enfance.

Enfin, même s'il n'existe pas de priorité donnée au personnel municipal, les enfants dont les parents bénéficient d'une aide du comité d'action sociale (ville de Marseille, communauté urbaine et centre communal d'action sociale) représentent tout de même un pourcentage élevé de près de 10 % des enfants gardés dans les équipements municipaux (264 en 2012).

Les attributions de places se font sur un rythme calqué sur le calendrier scolaire, de façon à compléter l'effectif des structures pour la rentrée de septembre. En-dehors de cette période, les attributions de place s'effectuent en fonction des disponibilités éventuelles des établissements, qui sont rares.

La procédure actuelle appelle deux critiques :

- la transparence de la procédure n'est pas assurée ;
- la compétence juridique des directrices pour signer les contrats n'est pas établie.

Les parents ne sont pas tenus informés de la tenue et des dates de ces réunions d'affectation. La composition des réunions n'est ni connue, ni formalisée, ni publique. Les réponses négatives ne sont pas transmises aux familles, ni *a fortiori* motivées. La ville s'engage à examiner les modalités d'une information des familles en cas de refus.

Il existe une procédure interne¹⁰³ non écrite en cas d'intervention d'élus de secteur.

¹⁰³ Renvoi vers le service central des crèches et information de l'élue déléguée.

Même si une commission d'attribution n'est pas en elle-même une garantie de transparence, elle a néanmoins le mérite, sous réserve d'une composition équilibrée, de transférer la responsabilité de la décision sur la commission et non sur les directrices. Toutes les directrices rencontrées au cours du contrôle ont confirmé qu'elles passaient une partie du mois de septembre à expliquer les refus d'admission à certains parents qui expriment parfois leur mécontentement de façon véhémente.

La transformation des réunions d'attribution actuelles, non formalisées, en commissions d'affectation serait aisée. En effet, les membres habituellement représentés dans les commissions existant dans de grandes métropoles (Lyon, Paris) sont à peu près les mêmes que ceux qui participent déjà aux réunions en vigueur à Marseille : représentant du service central des crèches (coordinatrices), représentant des structures municipales (directrices de crèches ou adjointes), médecins du service des modes d'accueil de la petite enfance. S'y ajoute parfois un représentant des parents, et, éventuellement, un élu de la majorité et un de l'opposition, dont les voix peuvent n'être que consultatives.

Enfin, la décision d'admission dans les crèches municipales se traduit par un contrat entre la ville de Marseille et les parents qui est signé par la directrice de l'établissement d'accueil. Or, les directrices ne bénéficient d'aucune délégation de signature du maire de Marseille à cet effet. Il convient donc de régulariser cette situation, ce que la ville s'engage à faire prochainement.

Recommandation n° 19 :

19-1 Transformer les réunions d'attribution des places de crèches en commissions d'admission dont la composition et les dates de réunions seraient rendues publiques.

19-2 Informer de manière motivée les parents dont la demande de place en crèche n'a pu être satisfaite.

9.4 Les métiers de la petite enfance

a) Etat des lieux des ressources humaines

La gestion du personnel est réalisée au niveau de la division du même nom du service des crèches, en lien avec le service formation de la direction des ressources humaines pour ce volet. La ville a une connaissance détaillée de l'état de ses effectifs. Les effectifs du service des crèches forment l'un des plus importants de la commune.

L'évolution de l'effectif des agents des crèches, ventilé par cadres d'emplois, se présente de la façon suivante :

	2008	2009	2010	2011
Adjointes techniques territoriales	129	141	132	131
Agents spécialisés des écoles maternelles	349	338	336	344
Auxiliaires de puériculture	524	542	525	506
Educateurs de jeunes enfants	60	62	61	65
Infirmières	1	1		4
Puéricultrices	48	44	44	44
Puéricultrices cadres de santé	37	37	34	35
Sous-total	1 148	1 165	1 132	1 129
Apprenties (auxiliaires de puériculture)			4	31
Total	1 148	1 165	1 136	1 160

Tableau 6 : effectifs du service des crèches (données ville de Marseille)

Le pilotage des ressources humaines est satisfaisant, à l'exception de certaines mises à disposition (Cf. 9.4 e)). Le service dispose de nombreux indicateurs sur son effectif (par âge, par ancienneté, par diplôme) et exploite les données dont il dispose afin de planifier le plus finement possible ses recrutements et ses formations.

La stratégie en matière de ressources humaines du service des crèches a été formalisée dans une note détaillée « *Pour une nouvelle approche de la notion d'effectif de référence dans les crèches* », présentée au comité technique paritaire du 2 décembre 2006. Cette réflexion est constamment réactualisée pour deux raisons : d'une part, le poids considérable que représente la masse salariale dans le prix de journée des crèches municipales (près de 93 %) ; de l'autre, le cadre juridique très contraignant de l'accueil des jeunes enfants (normes d'encadrement, écrêtement des prix de revient horaires par la CAF au-delà d'un plafond).

b) Une articulation satisfaisante entre la direction des ressources humaines, la division de la gestion du personnel des crèches et les EAJE municipaux

La gestion administrative, financière et statutaire des personnels est pilotée par la division dédiée du service des crèches, en cohérence avec la direction des ressources humaines. La répartition des rôles entre la division de la gestion du personnel et la direction des ressources humaines est la suivante : la direction fournit un service support en termes de formation et donne les principales orientations en termes de personnel ; la division pilote sa gestion à l'intérieur de ce cadre et demeure autonome pour les actions qualitatives dès lors qu'elles s'inscrivent elles aussi dans l'enveloppe allouée. La gestion opérationnelle sur le terrain est conduite par les coordinatrices de la division « relation aux usagers » et mise en œuvre dans les établissements par les directrices et leurs adjointes. Cette organisation donne satisfaction.

c) Des difficultés de recrutement structurelles liées au secteur d'activité

Les difficultés de recrutement pour les personnels des crèches sont récurrentes et structurelles. L'accueil des enfants dans des structures collectives s'est développé plus vite que la formation des personnels, par ailleurs encadrée par un numerus clausus restrictif. Le déficit en personnel résultant d'un fort taux de renouvellement (par départ à la retraite ou incapacité) induit un effet de ciseaux qui provoque des tensions dans le recrutement, non seulement à Marseille, mais partout en France¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Cf., par exemple, la question orale sans débat n° 0588S de M. Jean-Claude Carle, sénateur de Haute-Savoie, relative aux difficultés de recrutement des personnels des crèches.

La ville a mis en place une stratégie pour pallier ce déficit. Une déclinaison de cette stratégie consiste à organiser des concours d'accès aux emplois d'auxiliaire de puériculture, d'éducateur de jeunes enfants et de puéricultrice. Cette action rencontre un succès réel, mais d'une efficacité mitigée. En effet, la ville fait office de centre de gestion de la fonction publique territoriale, mais les lauréats de ce concours, complémentaire à ceux organisés par les centres de gestion de la fonction publique territoriale ne sont pas tenus d'intégrer les services de la ville. De fait, de nombreux lauréats bénéficient de l'organisation par la ville de ce concours mais sont recrutés par d'autres collectivités, dans un environnement très concurrentiel. Ainsi, sur 20 postes de puéricultrices ouverts, cinq candidats ont été reçus, et deux seulement ont intégré la ville en 2011. Pour les éducateurs de jeunes enfants, les chiffres sont les suivants : 30 postes ouverts, 10 lauréats, cinq recrutements par la ville. S'agissant des auxiliaires de puériculture, les ratios sont un peu meilleurs : 70 postes ouverts, 50 lauréats et 25 recrutements.

Même si ce dispositif peut paraître peu satisfaisant en première analyse, il a néanmoins le mérite d'offrir une assurance raisonnable sur le recrutement final en volume, mais surtout sur sa constance.

d) Une gestion opérationnelle au plus près des besoins

La gestion opérationnelle des plannings doit répondre à plusieurs contraintes : la contrainte réglementaire qui prévoit des normes d'encadrement spécifiques, la contrainte financière et sociale qui oblige la ville à optimiser l'allocation des moyens et à assurer la continuité du service. Malgré ces trois contraintes fortes, la ville parvient à respecter scrupuleusement les normes d'encadrement et de qualification. Le pilotage des effectifs par les coordinatrices, en dialogue avec les directrices, par le biais de « référentiels » permet une allocation fine des moyens en fonction des besoins. Un corps d'agentes dites « volantes » positionnées pour pallier les absences ou en soutien permet à la ville de ne pas avoir recours à des vacataires et de garantir la qualité du service.

Ce dispositif des « volantes », bien calibré par rapport aux besoins du service¹⁰⁵, est efficient. Ceci est dû aussi à un absentéisme maîtrisé, comparable aux taux constatés dans d'autres grandes collectivités dans ce secteur. Il est même inférieur à l'absentéisme global du personnel de la ville de Marseille¹⁰⁶. La ville n'emploie plus de vacataires pour le secteur de la petite enfance : tous ses agents sont titulaires.

Le service des crèches dispose d'outils nombreux, précis et actualisés qui lui donnent une vision relativement précise des départs en retraite, ce qui lui permet ensuite de planifier et d'adapter finement ses recrutements. Par ailleurs, cette gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est adossée à un dispositif de formation important.

La formation est une des priorités affichées du service des crèches. Celle qu'elle met en œuvre est globalement satisfaisante. La formation fait l'objet d'un plan de formation pluriannuel. Les formations proposées déclinent les priorités du service des crèches et les priorités propres au plan de formation, qui met l'accent sur des thèmes en fonction des publics auxquels il s'adresse. Ainsi, des formations relatives au management, à la gestion d'équipe et à l'évaluation sont-elles proposées aux puéricultrices et aux éducateurs de jeunes enfants ; des formations d'accompagnement à la

¹⁰⁵ Le comité technique paritaire du 2 décembre 2006 prévoit un corps de volantes composé comme suit :

- auxiliaires de puériculture : 20 postes
- ATSEM : 20 postes
- Agents techniques (cuisiniers) : 12 postes
- Agents d'entretien : 6 postes

Cette ventilation est conçue afin d'assurer la continuité du service. Les volantes non-affectées pour remplacement sont affectées en soutien d'autres structures. En 2011, 39 agents avaient occupé des fonctions dans ce corps des volantes.

¹⁰⁶ Le taux d'absentéisme s'élève à 8,87 % en 2010 et 9,61 % en 2011 pour les personnels des crèches contre 9,83 % en 2010 et 9,99 % en 2011 pour l'ensemble du personnel municipal.

parentalité aux auxiliaires et d'observation de l'enfant aux agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM). Pour autant, ces formations sont aussi individualisées en fonction de l'expression des besoins recensés lors de l'entretien annuel. L'accent est aussi mis sur les formations au secourisme ainsi qu'à l'hygiène alimentaire, ce qui contribue à la sécurité offerte aux enfants dans les établissements municipaux.

En 2011, ces formations ont représenté 2 751 jours pour un total de 1 014 bénéficiaires. Ces formations résultent pour partie de dispositions réglementaires (formation initiale des nouvelles recrues par exemple¹⁰⁷) mais sont, pour la plupart d'entre elles, le fruit d'une volonté de s'appuyer sur la formation comme levier d'action majeur de la conduite de cette politique.

e) Les mises à disposition de personnels pour formation : un dispositif irrégulier et coûteux

Le dispositif de mise à disposition des personnels s'adresse aux ATSEM aspirant à devenir auxiliaires de puériculture ainsi qu'aux auxiliaires de puériculture aspirant à devenir éducatrices de jeunes enfants. Il consiste à placer les agents lauréats du concours d'entrée à ces écoles en « disposition » afin de leur permettre de suivre une scolarité d'une durée de 10 mois pour le concours d'auxiliaire et de 3 ans pour celui d'éducateurs¹⁰⁸. L'instruction a constaté l'existence de ce dispositif depuis au moins 2007. Il concerne une dizaine d'agents par an.

Cette mise à disposition a été conçue pour répondre à des difficultés réelles et reconnues : pénurie de candidats, pénibilité de l'emploi qui engendre un fort taux de reclassement, faible mobilité statutaire possible, attractivité d'autres employeurs locaux (conseil général, Assistance publique des hôpitaux de Marseille). La ville avance aussi les arguments de formation, de promotion sociale pour les femmes et le maintien intégral de revenus faibles à l'appui de ce dispositif.

Formellement, les agents bénéficiant de ce dispositif sont mis à disposition des « services extérieurs de la ville », qui est une catégorie *sui generis* de la ville lui permettant de suivre ses agents mis à disposition. En l'espèce, la ville met à sa propre disposition des agents qu'elle rémunère mais qu'elle dispense d'activité afin de leur permettre de suivre leur scolarité.

Cette mise à disposition ne répond à aucune des conditions de fond et de forme prévues par les articles 61 et suivants relatifs à la mise à disposition de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Tout d'abord, elle n'entre pas dans les cas prévus par l'article 61-1 de cette loi, la mise à disposition d'un agent ne pouvant être prononcée qu'au profit d'une collectivité ou d'un organisme distinct de son administration d'origine. Ensuite, cette mise à disposition par la ville « à elle-même » se fait par le biais d'un arrêté qui ne précise, et pour cause, ni l'organisme bénéficiaire, ni sa durée, ni son objet. Elle se fait en-dehors de toute convention pourtant exigée par la loi mais qui n'aurait, là encore, pas de sens. Enfin, elle ne fait pas non plus l'objet d'une information préalable du conseil municipal comme cela est prévu à l'article 61 de la loi précitée.

¹⁰⁷ Décret n° 2008-512 du 29 mai 2008 relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux.

¹⁰⁸ La durée précise de ces formations s'exprime en heures (volume fixé par voie réglementaire), et correspond à des modules à valider (1 435 heures pour le concours d'auxiliaire de puériculture et 2 060 heures pour le concours d'éducateur de jeune enfant).

Le coût de ce dispositif est important si l'on ajoute toutes les dépenses engagées par la ville. En effet, il intègre la prise en charge de la formation (5 050 € par agent pour le concours d'auxiliaire de puériculture et 29 000 € par agent pour le concours d'éducateur de jeunes enfants¹⁰⁹) ainsi que la préparation aux concours (60 € par agent pour le concours d'auxiliaire de puériculture et 150 € par agent pour le concours d'éducateur de jeunes enfants). Il y a en outre lieu d'intégrer dans le coût global du dispositif les salaires des agents intéressés dès lors que, pendant la durée de leur mise à disposition, ces agents sont rémunérés sans contrepartie d'activité au bénéfice direct de la ville. Le coût moyen d'un salaire, charges sociales comprises, de ces catégories d'agents étant de 29 000 € environ, on peut estimer le coût total du dispositif, sur la base de 10 agents bénéficiaires (8 pour le concours d'auxiliaire de puériculture et 2 pour celui d'éducateur de jeunes enfants) à plus de 350 000 € par an.

Si ce dispositif est efficace (il permet en effet d'alimenter de manière interne le corps déficitaire des assistantes de puériculture), il est peu économe, et donc peu efficient. Par ailleurs, il n'est pas sans lacunes. Ainsi, les critères de mérite évoqués pour justifier la prise en charge de deux agents lauréats du concours d'entrée de l'école d'éducateur de jeunes enfants alors que d'autres avaient également été admis, ne sont pas connus. De plus, l'obtention du diplôme ne garantit pas que les lauréats restent au service de la ville, même si le cas ne s'est pas présenté jusqu'à présent.

En tout état de cause, l'irrégularité de ce dispositif doit conduire à son abandon. Afin de ne pas désorganiser la filière, un dispositif régulier pourrait lui être substitué à court terme : la validation des acquis de l'expérience (VAE). L'article premier de l'arrêté du 16 janvier 2006 relatif aux modalités d'organisation de la validation des acquis de l'expérience pour l'obtention du diplôme professionnel d'auxiliaire de puériculture prévoit ainsi que « *le candidat souhaitant acquérir le diplôme d'Etat d'auxiliaire de puériculture par la validation des acquis de l'expérience doit justifier des compétences professionnelles acquises dans l'exercice d'une activité salariée, non salariée ou bénévole, en rapport direct avec le contenu de ce diplôme* ».

De même, l'article 14 de l'arrêté du 16 novembre 2005 relatif au diplôme d'Etat d'éducateur de jeunes enfants énonce que « *pour pouvoir obtenir le diplôme par validation des acquis de l'expérience, les candidats doivent justifier des compétences professionnelles acquises dans l'exercice d'une activité salariée, non salariée ou bénévole en rapport direct avec le diplôme. La durée totale d'activité cumulée exigée est de trois ans en équivalent temps plein. La période d'activité la plus récente doit avoir été exercée dans les dix ans précédant le dépôt de la demande.* »

L'intention de la ville semble aller dans cette voie puisqu'elle envisage de substituer à ce dispositif un autre mode de recrutement consistant, conformément au décret relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie, à « *engager les agents concernés dans un cursus de validation des acquis de l'expérience, prolongé par des modules de formation complémentaires permettant l'obtention du diplôme dans sa totalité.* »

Recommandation n° 20 :

Mettre un terme au dispositif de mises à disposition irrégulières au titre des « services extérieurs de la ville » et lui substituer, le cas échéant, un dispositif tel que celui de la validation des acquis de l'expérience.

¹⁰⁹ Pour des durées de formation respectives d'un et trois ans.

9.5 Le coût du service rendu : évaluation des dépenses relatives à la politique de la petite enfance

Le coût de l'accueil de la petite enfance peut être approché à partir de l'instruction budgétaire et comptable M14 qui définit une sous-fonction 64 « crèches et haltes garderies » qui comprend notamment :

- les crèches municipales collectives ;
- les crèches familiales ;
- les jardins d'enfants ;
- les garderies et haltes d'enfants ;
- le contrôle des personnes assurant la garde d'enfants à leur domicile.

Pour autant, il convient de rappeler que cette nomenclature fonctionnelle a été conçue comme un instrument d'information faisant apparaître les grands volumes financiers, activité par activité, qu'une commune consacre à ses politiques. N'étant pas une comptabilité analytique, cette nomenclature ne saurait lui être comparée, ni dans sa fiabilité, ni dans son utilité (calcul de coûts unitaires, de coûts complets, etc.).

a) Les dépenses de la sous-fonction 64

Comptes administratifs en milliers d'euros	2008	2009	2010	2011	évolution 2008-2011
Dépenses totales (A)	1 493 076	1 448 182	2 101 133	1 536 183	2,89%
dont dépenses « enfance » sous-fonction 64 (B)	49 616	50 394	51 006	54 986	10,82%
Ratio B/A	3,32%	3,48%	2,43%	3,58%	

Tableau 7 : dépenses de la sous fonction 64 (données compte administratif de la ville de Marseille)

En 2011, les dépenses totales consacrées à la petite enfance comptabilisées à la sous-fonction 64 représentaient 3,58 % des dépenses municipales. La réalisation de l'importante opération de rénovation-extension de la crèche de Belsunce (près de 2,4 M€ en 2011) explique en bonne partie la progression observée.

b) Les dépenses de fonctionnement

comptes administratifs en milliers d'euros	2008	2009	2010	2011	évolution 2008-2011
Dépenses "enfance" de fonctionnement	46 917	49 048	49 871	50 939	9%

Tableau 8 : dépenses de fonctionnement de la sous-fonction 64 (données compte administratif de la ville de Marseille)

Pendant la période 2008-2011, les dépenses de fonctionnement représentent en moyenne 95,5 % des dépenses totales de la sous-fonction 64.

A l'intérieur de celles-ci, il convient de distinguer les dépenses de fonctionnement relevant des subventions de fonctionnement versées aux structures associatives gestionnaires d'EAJE des dépenses de fonctionnement propres aux EAJE municipaux.

En 2010 et 2011, les subventions de fonctionnement ont représenté 14 % des dépenses de fonctionnement de la sous-fonction « petite enfance » (6,9 M€ en 2010 et 7,4 M€ en 2011). Le reste des dépenses de fonctionnement, soit 86 %, est consacré au fonctionnement des crèches et haltes-garderies municipales.

À l'intérieur de ce sous-ensemble des dépenses de fonctionnement, les dépenses de personnel représentent une part très majoritaire. En 2010 et 2011, ces dépenses de personnel représentaient 91% du coût de fonctionnement des EAJE municipaux¹¹⁰.

c) Les dépenses d'investissement

	2008	2009	2010	2011	évolution 2008-2011
Total des dépenses d'investissement de la sous- fonction "enfance"	2 699 944	1 345 871	1 135 547	4 047 087	50%

Tableau 9 : dépenses d'investissement de la sous-fonction 64 (données compte administratif de la ville de Marseille)

Symétriquement, les dépenses d'investissement représentent en moyenne 4,5 % des dépenses totales de la fonction « petite enfance ». Leur évolution sensible au cours de la période s'explique par la restructuration de la crèche Belsunce pour 2,4 M€.

La part des subventions d'équipement au profit des EAJE associatifs représente une moyenne de 16,3 % de ces dépenses d'investissement, le reste étant des dépenses d'investissement au profit des EAJE municipaux.

d) La charge nette de la politique d'accueil pour la collectivité

En face de ces dépenses, la ville perçoit également des recettes, notamment la PSU versée par la CAF (15,8 M€ en 2011), la participation des familles (9,3 M€), ainsi que quelques subventions du conseil général et d'autres organismes (ministère des finances, CNRS, SNCF). Le total des produits perçus en 2011 s'élève à 25,9 M€. La charge nette que supporte *in fine* la ville pour l'accueil de la petite enfance est donc égal au total de ses dépenses diminué du total des recettes qu'elle perçoit à ce titre, soit approximativement 29 M€ en 2011. En 2011, la charge nette supportée par la collectivité pour la mise en œuvre de cette politique a donc représenté 53% des dépenses qu'elle lui a consacrées.

¹¹⁰ Ratio calculé sur les dépenses de fonctionnement de la sous-fonction 64, déduction faite des subventions de fonctionnement versées aux EAJE associatifs.

e) Le prix de revient horaire des équipements municipaux

Le prix de revient horaire des EAJE municipaux peut se décomposer comme suit :

	2 010	2011
nombre d'actes réalisés	5 326 976	5 388 044
nombre d'actes payés	5 807 127	5 925 896
coût de fonctionnement	39 404 739 €	39 355 957 €
coût par acte réalisé	7,40 €	7,30 €
coût par acte payé	6,79 €	6,64 €
pour mémoire : prix de revient plafond PSU fixé par la Cnaf	6,26 €	6,47 €
pour mémoire : seuil d'exclusion de la PSU fixé par la Cnaf	13,28 €	15,19 €
prestations CAF	14 874 888 €	15 749 995 €
part CAF dans le financement du coût	38%	40%
participations familiales	8 911 939 €	9 313 865 €
part familles dans le financement du coût	23%	24%
subventions du CG13	601 920 €	588 940 €
part CG13 dans le financement du coût	2%	1%
subventions autres entités (Minefi, CNRS, SNCF)	201 120 €	206 186 €
part autres entités dans le financement du coût	1%	1%
participations de la ville de Marseille	14 814 872 €	13 496 971 €
part Ville dans le financement du coût	38%	34%

Tableau 10 : prix de revient horaire des EAJE municipaux (données compte administratif de la ville de Marseille)

Ce tableau met en évidence que la CAF est le principal contributeur financier des EAJE municipaux.

D'une manière générale, la chambre observe que, sous l'effet de la PSU, la vision et la gestion financière de la ville sur ses crèches ont progressé et que les coûts sont maîtrisés.

9.6 La transition entre l'accueil du jeune enfant et sa scolarisation

Le concept de préscolarisation est bien défini en France : il concerne l'accueil en école maternelle des enfants âgés entre deux ans révolus et trois ans. Ailleurs en Europe, la préscolarisation s'applique pour la période antérieure à l'équivalent de notre école primaire (à partir du cours préparatoire). L'article L. 113-1 du code de l'éducation dispose que « *tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande.* ». L'inscription à l'école maternelle n'est donc pas obligatoire, puisque l'obligation scolaire ne débute qu'à 6 ans. *A fortiori*, la préscolarisation l'est encore moins et ne constitue pas un droit ouvert aux familles.

La suite de l'article précité prévoit par ailleurs que « l'accueil des enfants de deux ans est étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer. » Il est d'usage que les enfants n'ayant pas trois ans révolus à la rentrée mais qui l'auront dans la période comprise entre celle-ci et les vacances de Noël soient admis en maternelle au même titre que les enfants de trois ans. La préscolarisation concerne donc majoritairement les enfants âgés de deux à trois ans, et de début d'année.

Le comité interministériel qui s'est tenu à Paris le 6 septembre 2012, a acté la volonté de développer à Marseille la préscolarisation des enfants de moins de trois ans dans les zones prioritaires, avec pour objectif de passer en cinq ans de moins de 15 % dans les zones prioritaires à 30 %.

a) Etat des lieux

Le tableau ci-dessous présente les données de la préscolarisation à Marseille. Comme les données sur cette échelle territoriale sont lacunaires, sont aussi présentés les chiffres départementaux, plus complets, qui donnent une idée précise des tendances.

		2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	Evolution 2008-ddd	Evolution en %age
Département	Nombre d'enfants préscolarisés à 2 ans	3 483	2 784	2 392	2 060	1 699	-1 784	-51,22%
	Dont en écoles publiques	2 896	2 313	1 903	1 601	1 271	-1 625	-56,11%
	Dont en écoles privées	587	471	489	459	428	-159	-27,09%
Ville	Nombre d'enfants préscolarisés à 2 ans	1 106	906	859	656	nd	-450	-40,69%
Département	Nombre total d'enfants âgés entre 2 et 3 ans dans le département	24 060	24 965	24 804	24 776	25 196	1 136	4,72%
Ville	Dont dans la commune	12 500	12 500	12 500	12 500	12 500	n/a	0,00%
Département	Taux de préscolarisation département (privé inclus)	14,48%	11,15%	9,64%	8,31%	6,74%	n/a	-53,42%
	Taux de préscolarisation département (hors privé)	12,04%	9,26%	7,67%	6,46%	5,04%	n/a	-58,09%
Ville	Taux de préscolarisation (public seul)	8,85%	7,25%	6,87%	5,25%	nd	n/a	-40,69%
	Nombre de places d'accueil collectif (commune)	5 640	5 932	6 023	6 164	nd	524	9,29%

Tableau 11 : évolution du taux de préscolarisation (données ministère de l'éducation nationale et ville de Marseille)

Ce tableau appelle plusieurs remarques préalables :

- la population des enfants âgés de 2 à 3 ans n'est pas un indicateur de l'Insee. Toutefois, il peut être reconstruit à partir des naissances domiciliées ou de la soustraction de deux indicateurs existants (population 0-3 ans et 0-2). Le chiffre de 12 500 pour les enfants de 2-3 ans à Marseille est une estimation, issue de la moyenne des naissances domiciliées des années n-2 ;
- les enfants préscolarisés en écoles maternelles privées à Marseille ne sont pas connus de façon précise. Le seul chiffre transmis par la ville concerne l'année 2010-2011 et s'élève à 60. Ce chiffre ne paraît pas assez fiable pour être exploité au niveau communal.

Ce tableau de la préscolarisation à Marseille confirme le mouvement de baisse signalé précédemment, ainsi que son rythme rapide. Il permet aussi de mettre en lumière que le taux de préscolarisation dans les Bouches-du-Rhône est inférieur à la moyenne nationale, ce qui s'explique par les grandes disparités territoriales existant dans ce domaine (la Bretagne et la façade atlantique présentent des taux élevés).

A Marseille, on retrouve la baisse identifiée dans la partie « offre d'accueil globale » (Cf. tableau n°1), qui s'élève à 450 places. Cette baisse fait que 450 enfants âgés de 2 à 3 ans qui pouvaient auparavant aller en école maternelle doivent désormais trouver un mode de garde alternatif, formel ou pas. On ne peut pas dire qu'un retour au taux de préscolarisation de 2007-2008 équivaldrait à 450 places disponibles en crèches. Toutefois, sachant qu'un enfant sur trois de moins de trois est accueilli par un mode de garde formel, on peut estimer en première approximation que cela libérerait 150 places, tous types d'accueil confondus. On peut aussi noter que, au niveau départemental, la baisse du taux de préscolarisation dans les écoles privées, réelle, est toutefois moins rapide que dans l'enseignement public.

Jusqu'à l'exercice 2012, la ville ne centralisait pas les inscriptions dans ses écoles maternelles et primaires pour l'ensemble de son territoire¹¹¹. L'inscription des enfants par les parents se faisait directement auprès de la directrice de l'école. De ce fait, la connaissance des demandes de préscolarisation est inconnue de la ville, et conséquemment, le taux de refus aussi.

La scolarisation est soumise à un effet de ciseaux qui la met sous tension : augmentation de la population scolarisable du fait d'une natalité et d'un solde migratoire soutenus et maintien ou augmentation plus faible du nombre de classes ou d'enseignants.

A cette pression démographique s'ajoute un phénomène qui, sans être exclusivement marseillais, lui est néanmoins spécifique : l'immigration clandestine. Les chiffres de celle-ci n'entrent évidemment pas dans les projections permettant l'allocation des moyens, fondée sur les données de l'Insee. On mesure que le critère tenant aux places restant disponibles qui conditionne la préscolarisation ne laisse que peu de marge de manœuvre, tant pour la ville que pour le ministère de l'éducation nationale.

b) Des difficultés plus ou moins partagées, mais une volonté commune

La principale difficulté relative à la préscolarisation, partagée par la ville et le ministère, relève de contraintes physiques successives :

- Comment accueillir davantage d'enfants dans des écoles déjà bien remplies, voire saturées ?
- Dans l'hypothèse de construire de nouvelles écoles, comment les insérer dans un tissu urbain déjà très dense, qui n'offre que peu d'opportunités foncières, notamment dans le centre-ville ?

¹¹¹ Elle le faisait pour les 1^{er}, 2^{ème} et 3^{ème} arrondissements.

A ces contraintes physiques sont attachées des contraintes financières. Qu'il s'agisse d'aménagements ou de créations, le coût de l'accueil d'enfants à l'école évolue de façon inversement proportionnelle à leur âge. En effet, l'accueil d'enfants âgés de deux ans oblige à des équipements spécifiques comme le mobilier ou les toilettes et un lieu de change par exemple. Pour des raisons de sécurité, leur accueil dans des salles de plain-pied doit aussi être privilégié. Or, dans le centre-ville de Marseille, de nombreuses écoles sont des demeures ou des immeubles réaménagés¹¹², mais qui n'ont pas été initialement conçus pour accueillir des enfants. De même, les espaces de détente (cour de récréation) doivent être importants ce qui, là aussi, s'avère difficile dans un tissu urbain dense et un bâti ancien.

Peu d'écoles seraient en mesure d'accueillir des enfants âgés de moins de trois ans dans l'hypercentre de Marseille (1^{er}, 2^{ème} et 3^{ème} arrondissements). Or, ces arrondissements font aussi partie, sans être les seuls, des arrondissements qui accueillent le public prioritairement visé par la préscolarisation.

Le déploiement de classes de « tout-petits » pose d'évidents problèmes de personnels, qui doivent d'abord exister, et ensuite être formés pour ce public très spécifique. A ces problèmes de recrutement et de formation s'en ajoutent d'autres, qui tiennent aux modalités envisagées de ces classes d'accueil. En effet, le projet du ministère est d'ouvrir, non pas des « classes de 2 ans », mais plutôt des « classes passerelles », pouvant être physiquement dissociées des écoles proprement dites. Le principe de ces classes passerelles est de réinitier un dispositif qui a existé mais qui a disparu : la rentrée échelonnée, et de permettre une transition en douceur d'un accueil de type collectif vers une prise en charge de l'enfant dans le cadre d'une école. Ces modalités n'effacent pas les contraintes liées au bâti, elles les déplacent, et même en créent de supplémentaires, dans la mesure où il faudra trouver un espace proche d'une école maternelle qui permette un moindre déplacement des enfants en toute sécurité.

Malgré ces défis, la volonté de relancer rapidement la préscolarisation est réelle, dix classes de tout-petits devant ouvrir dès la rentrée 2013.

La ville souligne avec raison l'effort financier, qui a peu de chances d'être intégralement compensé, que représente l'objectif de 30 % de préscolarisation pour les zones prioritaires qui figure dans le relevé de conclusions du comité interministériel évoqué ci-dessus. Toutefois, en s'appuyant sur une documentation et des paramètres non communiqués à la chambre, elle estime ce coût de préscolarisation à 60 000 € par enfant et par an. Selon elle, la préscolarisation se traduira automatiquement par des embauches supplémentaires d'agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM). Or, rien dans le décret statutaire¹¹³ ne prévoit qu'il faille une ATSEM par classe.

L'article 2 de ce décret énonce même que « *les agents spécialisés des écoles maternelles sont chargés de l'assistance au personnel enseignant pour la réception, l'animation et l'hygiène des très jeunes enfants* ». La rédaction actuelle de cette disposition soulève la question de la nécessité d'une ATSEM dans les classes de grande section de maternelle. L'automatisme évoqué par la ville ne résulte donc pas du droit, mais de sa volonté propre. On pourrait imaginer que les postes d'ATSEM des classes de « tout-petits » soient pourvus par un redéploiement permis par la mutualisation d'ATSEM en grande section.

¹¹² Certaines écoles se développent sur cinq niveaux, et le parc, quoique entretenu, est ancien.

¹¹³ Décret n°92-850 du 28 août 1992 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles

L'autre point de divergence avec le relevé de décisions précité concerne le ciblage des publics prioritaires. En effet, la grille d'analyse du ministère tient compte de critères éducatifs, socio-économiques et culturels pour les identifier et les prioriser. Ces critères ne coïncident pas nécessairement avec d'autres grilles de lecture, et notamment celle de la géographie municipale.

Ces divergences ne s'opposent pas cependant à la recherche de solutions partagées. En effet, le maire de Marseille s'est à plusieurs reprises publiquement déclaré en faveur de cette relance de la préscolarisation en confirmant le chiffre de dix classes à l'horizon de la rentrée 2013.

ANNEXES

ANNEXE n°1 : VERIFICATION DES RATTACHEMENTS

		2006	2007	2008	2009	2010
Avant application seuil 7000 €	A- Montant total des dépenses à rattacher à l'exercice	29 551 808,55	36 599 013,76	32 649 233,00	26 925 820,16	32 204 803,48
	B- Montant des dépenses à rattacher à l'exercice au chapitre 011	25 267 167,30	33 322 876,38	28 844 786,22	23 715 355,02	28 479 639,38
Après application seuil 7000 €	C- Montant total des dépenses à rattacher à l'exercice	21 623 694,77	29 307 879,20	25 193 562,50	19 039 060,84	23 984 159,35
	D- Montant des dépenses à rattacher à l'exercice au chapitre 011	17 666 013,13	26 322 411,65	22 043 857,01	16 507 534,81	20 693 856,58
Données du CA	E- Montant total des dépenses rattachées à l'exercice	3 451 319,32	5 651 663,71	6 968 162,16	3 542 650,54	3 742 367,48
	F- Montant des dépenses rattachées à l'exercice au chapitre 011	3 451 319,32	5 651 663,71	6 875 139,59	3 542 650,54	3 742 367,48
Ecart	A-E = montant total rattachable - montant rattaché	26 100 489,23	30 947 350,05	25 681 070,84	23 383 169,62	28 462 436,00
	C-E = montant total rattachable après application du seuil des 7000 € - montant rattaché	18 172 375,45	23 656 215,49	18 225 400,34	15 496 410,30	20 241 791,87
	D-F = montant total rattachable après application du seuil des 7000 € chap 011 - montant rattaché chap 011	14 214 693,81	20 670 747,94	15 168 717,42	12 964 884,27	16 951 489,10

Source : les données en A, B, C, D sont extraites des fichiers de dépenses transmis par la ville de Marseille.
Les données en E et F sont extraites des comptes administratifs.

ANNEXE 2 : PLACES ET TAUX DE COUVERTURES PAR MODES D'ACCUEIL ET PAR

ARRONDISSEMENTS

Arrondissements	nombre d'enfants de moins de trois ans	Accueil collectif						Accueil individuel			Autres formes d'accueil	Total	taux de couverture globale	taux de couverture tous modes d'accueil confondus		
		secteur public		secteur associatif		secteur privé		assistants maternels								
		places	tx de couverture	places	taux de couverture	places	taux de couverture	sous-total accueil collectif	nombre assistante maternelles agréés	places disponibles (estimation réalisiste)					taux de couverture	
1er	1711	135	7,89%	87	5,08%	0	0,00%	222	12,97%	90	110	6,44%	332	19,42%	13	
2e	1044	170	16,28%	88	8,43%	76	7,28%	334	31,99%	40	49	4,69%	383	36,68%	7	
3e	2578	132	5,12%	111	4,31%	0	0,00%	243	9,43%	92	113	4,37%	356	13,80%	16	
4e	1830	177	9,67%	200	10,93%	84	4,59%	461	25,19%	189	231	12,65%	692	37,84%	5	
5e	1622	225	13,87%	112	6,91%	215	13,26%	552	34,03%	161	197	12,15%	749	46,19%	3	
6e	1474	89	6,04%	222	15,06%	20	1,36%	331	22,46%	109	133	9,05%	464	31,51%	9	
7e	1038	210	20,23%	117	11,27%	0	0,00%	327	31,50%	135	165	15,93%	492	47,43%	2	
8e	1943	162	8,34%	426	21,92%	104	5,35%	692	35,62%	297	364	18,72%	1056	54,33%	1	
9e	2617	254	9,71%	134	5,12%	216	8,25%	604	23,08%	339	415	15,86%	1019	38,94%	4	
10e	1969	207	10,51%	80	4,06%	0	0,00%	287	14,58%	213	261	13,25%	548	27,82%	12	
11e	1840	137	7,45%	167	9,08%	14	0,76%	318	17,28%	231	283	15,37%	601	32,65%	8	
12e	1864	125	6,71%	141	7,56%	10	0,54%	276	14,81%	237	290	15,57%	566	30,38%	10	
13e	3687	344	9,33%	206	5,59%	168	4,56%	718	19,47%	284	348	9,43%	1066	28,91%	11	
14e	2853	182	6,38%	140	4,91%	40	1,40%	362	12,69%	118	144	5,06%	506	17,75%	14	
15e	3597	157	4,36%	149	4,14%	132	3,67%	438	12,18%	135	165	4,60%	603	16,77%	15	
16e	650	60	9,23%	50	7,69%	60	9,23%	170	26,15%	61	75	11,49%	245	37,64%	6	
BBCAR		30						30			0		30			
Total	32317	2796	8,65%	2430	7,52%	1139	3,52%	6365	19,70%	2731	3344	10,35%	1014	10723	33,18%	

ANNEXE 3 : LISTE DES EAJE PREVOYANT L'EXCLUSION DES ENFANTS EN DECA DE 12 MOIS

CODE POSTAL	NOM DE L'EAJE	ADRESSE	GESTIONNAIRE	SECTEUR	NOMBRE DE PLACES EXCLUANT CERTAINS DES ENFANTS DE MOINS DE 3 ANS AU 31/12/2011	AGREMENTS
13001	ACO les Minots des Capucins	5 rue des Convalescents	Association départementale de protection des nourrissons, de l'enfance et de la famille (APRONEF)	Secteur associatif	21	Arrêté de création du 08/01/2008 (Registre des Actes Administratifs 2008-5 effet au 02/01/2008) : 21 places en accueil collectif (ACO) pour des enfants de 14 mois à 4 ans Arrêté du 10/08/2011 (RAA 2011-18) : maintien d'une capacité d'accueil occasionnel de 21 places pour des enfants de 14 mois à 4 ans
13001	MAC Saint Pierre-Saint Paul	88 boulevard Longchamp	Association familiale Saint Pierre-Saint Paul	Secteur associatif	16	Arrêté du 03/09/2010 (effet au 03/09/2010 RAA 2010-20) : 16 pl pour les enfants de moins de 15 mois à 4 ans
13002	ACO les Minots du Panier	2, place Francis Chirat	Association départementale de protection des nourrissons, de l'enfance et de la famille (APRONEF)	Secteur associatif	14	Arrêté du 02/11/2009 (RAA 2009-23 effet au 01/10/2009): capacité de 14 places en accueil collectif occasionnel pour des enfants de 14 mois à 4 ans Arrêté du 08/11/2007 (RAA 2007-24 effet au 30/08/2007): 14 pl en accueil collectif occasionnel pour des enfants de 14 mois à 4 ans sous le nom ACO l'Observance Arrêté du 16/04/2007 (RAA 2007-11 effet au 23/04/2007) : création avec 14 pl en accueil collectif occasionnel pour des enfants de 14 mois à 4 ans sous le nom ACO l'Observance
13002	MAC Panier-Joliette	66 rue de l'Evêché	Léo Lagrange Animation	Secteur associatif	18	Arrêté du 13/12/2010 (RAA 2011-2 effet au 15/12/2010) : capacité de 18 places pour enfants de 12 mois à 5 ans. Arrêté du 13/11/2008 (RAA 2008-24 effet au 13/11/2008) : capacité de 18 pl pour enfants de 12 mois à 5 ans
13003	ACO les Minots de Fonscolombes	3 boulevard Fonscolombes	Association départementale de protection des nourrissons, de l'enfance et de la famille (APRONEF)	Secteur associatif	14	Arrêté de création du 09/01/2008 (RAA 2008-5 effet au 14/01/2008) : 14 places Arrêté du 08/04/2010 (effet au 01/03/2010 RAA 2010-10): capacité de 14 pl en accueil collectif occasionnel pour enfants de 14 mois à 4 ans Arrêté du 16/10/2012 (RAA 2012-23 effet au 01/10/2012) : capacité de 14 pl en accueil collectif occasionnel pour enfants de 14 mois à 4 ans
13003	ACO les Minots de Saint Charles	23 rue Lucien Rolmer Bâtiment G	Association départementale de protection des nourrissons, de l'enfance et de la famille (APRONEF)	Secteur associatif	12	Arrêté du 27/06/2012 (RAA 2012-15 effet au 01/07/2012) : 12 places en accueil collectif occasionnel pour les enfants de 14 mois à 4 ans Arrêté du 29/10/2009 (RAA 2009-23 effet au 01/10/2009) : 12 places en accueil collectif occasionnel pour les enfants de 14 mois à 4 ans Arrêté du 16/04/2007 (RAA 2007-11) : création avec capacité de 12 places en accueil collectif occasionnel pour les enfants de 14 mois à 4 ans

CODE POSTAL	NOM DE L'EAJE	ADRESSE	GESTIONNAIRE	SECTEUR	NOMBRE DE PLACES EXCLUANT CERTAINS DES ENFANTS DE MOINS DE 3 ANS AU 31/12/2011	AGREMENTS
13004	MAC la Halte d'à Coté	10 rue Antoine Pons	Association Auteuil Petite enfance	Secteur associatif	20	Arrêté du 27/10/2011 (RAA 2011-23 effet au 21/09/2011) : maintien d'une capacité de 20 places pour les enfants de 14 mois à 4 ans Arrêté du 05/01/2011 (RAA 2011-4 effet au 01/01/2011) : maintien d'une capacité de 20 places pour les enfants de 14 mois à 4 ans Arrêté du 24/06/2009 (RAA 2009-15 effet au 15/06/2009):capacité de 20 places pour les enfants de 14 mois à 4 ans Arrêté du 10/07/2008 (RAA 2008-18 effet au 01/09/2008) :capacité de 12 places en accueil occasionnel pour les enfants de 14 mois à 4 ans sous le nom de ACO Vitagliano Arrêté de création du sous le nom de halte-garderie : du 25/10/2007 (RAA 2007-23 : effet au 03/12/2007) : capacité de 12 places en accueil occasionnel pour les enfants de 14 mois à 4 ans
13004	MAC les Pirates	Impasse Fissiaux	IFAC Centre Fissiaux	Secteur associatif	20	Arrêtés du 11/01/2011 (effet au 17/01/2011 RAA 2011-4) et du 18/02/2011 (RAA 2011-7) : accueil régulier des enfants de 14 mois à 4 ans (le cas échéant accueil occasionnel des enfants de moins de 4 ans) avec une capacité de 20 placesArrêté du 07/08/2012 (RAA 2012-18 effet au 03/09/2012) : accueil régulier des enfants de 14 mois à 4 ans (le cas échéant accueil occasionnel des enfants de moins de 4 ans) avec une capacité de 20 places
13006	ACO Atelier Berlingot	43 boulevard Notre Dame	Association l'Atelier Berlingot	Secteur associatif	20	Arrêté du 04/06/2009 (RAA 2009-13 effet au 19/05/2009) : création avec une capacité de 20 places en ACO des enfants de 14 mois jusqu'à 4 ans
13007	MAC Endoume	Centre social Endoume 285 rue d'Endoume	Association Centre socio culturel d'Endoume	Secteur associatif	23	Arrêté du 07/05/2008 (effet au 18/03/2008 - RAA 2008-12): 23 pl pour enfants d'1 à 4 ans dont 20 pl en accueil régulier et 3 pl en accueil occasionnel
13008	MAC le Petit Jardin	10 rue Raphaël	Association familiale Paradis-Saint Giniez	Secteur associatif	32	Arrêté du 20/08/2010 (RAA 2010-19 effet au 01/09/2010) : 32 places pour les enfants de 12 mois (marche acquise) à 6 ans : réparties comme suit : 10 pl en accueil régulier et 22 pl en accueil occasionnel
13008	MAC les Petits loups de Bonneveine	102 avenue de Hambourg	Association familiale du centre de vie de Bonneveine	Secteur associatif	17	Arrêté du 26/03/2010 (effet au 06/04/2010 RAA 2010-9) : capacité de 17 places pour les enfants de 12 mois (marche acquise) à 4 ans
13009	MAC les Petits Lutins	Maison de Quartier Baou de Sormiou Traverse Colgate	Association Les Petits Lutins	Secteur associatif	16	Arrêté du 27/10/2010 (effet au 01/10/2010 RAA 2010-23): extension à 16 places en accueil régulier pour les enfants de 12 mois à 4 ans Arrêté du 19/08/2009 (RAA 2009-21) : 12 places pour les enfants de 12 mois à 4 ans en accueil régulier, en remplacement de l'arrêté du 26/06/2001 qui prévoyait 12 pl en accueil occasionnel pour enfants de moins de 6 ans

CODE POSTAL	NOM DE L'EAJE	ADRESSE	GESTIONNAIRE	SECTEUR	NOMBRE DE PLACES EXCLUANT CERTAINS DES ENFANTS DE MOINS DE 3 ANS AU 31/12/2011	AGREMENTS
13009	MAC récré bébé	13 avenue de la Magalone	Association récré BB	Secteur associatif	20	Arrêté du 12/01/2010 (RAA 2010-6 effet au 18/01/2010) : création avec capacité de 16 pl en accueil régulier pour enfants de "1 an (ayant acquis la marche) à 4 ans" Arrêté du 18/08/2010 (effet au 30/08/2010 RAA2010-19) : extension de la capacité à 20 pl en accueil régulier pour enfants de "1 an (ayant acquis la marche) à 4 ans" Arrêté du 07/12/2011 (RAA 2012-2 effet au 05/12/2011): maintien de la capacité de 20 pl en accueil régulier pour enfants de "1 an (ayant acquis la marche) à 4 ans"
13011	ACO les Minots de la vallée	Cité Michelis 31 avenue Noël Coll	Association départementale de protection des nourrissons, de l'enfance et de la famille (APRONEF)	Secteur associatif	12	Arrêté de création du 09/01/2008 (RAA 2008-5 effet au 14/01/2008) 12 places en ACO pour enfants de 14 mois à 4 ans Arrêté du 24/06/2009 (RAA 2009-15) : 12 places en ACO pour enfants de 14 mois à 4 ans
13013	MAP Coccinelle	Centre Social Val Plan 82 Avenue de la Croix Rouge	Association de gestion et d'animation du centre social et culturel Val Plan Bégude	Secteur associatif	12	Arrêté de création du 04/10/2009 (RAA 2009-22 effet au 15/10/2009): 12 places pour les enfants de 12 mois à 4 ans
13013	MAC les Moustiques et la Case des Petits	Centre Social Echelle Treize Fabricina 25 rue François Mignet	Léo Lagrange Animation	Secteur associatif	14	Arrêté du 16/08/2011 (effet au 14/09/2011 - RAA 2011-18): accueil régulier des enfants de 14 mois à 4 ans - 2 unités : la case des petits (vacances scolaires 10 à 11 places modulation en fonction des jours) et les moustiques (hors vacances scolaires: 10 à 14 places en fonction des jours)
13013	MAC les Petites Frimousses	les Balustres - 64 chemin de château-Gombert	Association Les Petits Canaillous	Secteur associatif	16	Arrêté du 21/02/2011 (effet au 22/02/2011 RAA 2011-7) : 16 places pour enfants jusqu'à 4 ans réparties comme suit : 8 places en accueil régulier pour les enfants ayant acquis la marche ; 8 places en accueil occasionnel pour les enfants ayant acquis la marche
13014	ACO les Rosiers	Centre Socio culturel et Sportif les Rosiers chemin de Sainte Marthe	Association centre social, culturel et sportif Les Rosiers	Secteur associatif	20	Arrêté du 12/05/2010 (effet au 01/03/2010 RAA 2010-13) :20 places en accueil occasionnel pour les enfants de 28 mois à 6 ans
13015	MAC Maison pour Tous Centre Social La Solidarité	Centre social La Solidarité chemin de la Bigotte	Fédération des Amis de l'Instruction laïque (FAIL)	Secteur associatif	20	Arrêté du 15/12/2010 (effet au 20/09/2010) : maintien de l'accueil collectif régulier des enfants de 12 mois à 4 ans + enfants moins de 6 ans en accueil collectif occasionnel
13016	MAC maison de l'Escapade	3 allée de l'escapade	Association des Equipements collectifs (AEC) Centre social La Castellane	Secteur associatif	20	Arrêté du 12/03/2009 (RAA 2009-9 effet au 04/09/2008) : 20 places en ACO pour les enfants de 9 mois à 4 ans en remplacement de 21 places depuis 2007
Total des places du secteur associatif subventionné excluant les "tout petits" (21 EAJE dont 14 MAC et 7 ACO)					377	

13004	ACO Mini-halte Vallier	25 rue Edmond Dantès	Association Mini halte Vallier	Secteur privé	14	Arrêté du 28/12/2011 (RAA 2012-3) : capacité de 14 pl en ACO pour les enfants de 14 mois à 4 ans
13008	MAC la Cabane Bambou	39 boulevard Emile Sicard	Association la Cabane Bambou	Secteur privé	16	Arrêté du 15/07/2010 (RAA 2010-19): capacité de 16 places en accueil occasionnel pour des "enfants ayant acquis la marche jusqu'à 6 ans" Arrêté du 10/08/2011 (effet au 29/08/2011 RAA 2011-18) capacité de 16 places en accueil régulier pour des "enfants ayant acquis la marche jusqu'à 6 ans" Arrêté du 01/04/2011 (effet au 01/05/2011 RAA 2011-9) : capacité de 16 places en accueil régulier pour des "enfants ayant acquis la marche jusqu'à 6 ans" Répertoriée comme structure associative sur le site Internet de la ville
Total des places du secteur privé non subventionné excluant les « tout petits » (2 EAJE dont 1 MAC et 1 ACO)					30	
0	Bébécar 1	initérant	Commune de Marseille	secteur public	10	Arrêté du 04/10/2005
0	Bébécar 2 Les petits dauphins	initérant	Commune de Marseille	secteur public	10	Arrêté du 20/11/2006 (RAA 2007-2 effet au 13/12/2006) / 10 pl en ACO pour les enfants âgés d'un à 4 ans : bébécar les Petits Dauphins répertorié sous halte garderie sur le site de la ville
0	Bébécar 3 Les nuages bleus	initérant	Commune de Marseille	secteur public	10	Arrêté du 30/10/2012 (RAA 2012-23 effet au 30/10/2012) : maintien de la capacité prévue par arrêté du 10/07/2007 de 10 pl en ACO pour les enfants âgés d'un à 4 ans (7 pl en cas d'intempéries)
Total des places du secteur public excluant les "tout petits" (3 EAJE dont 3 Bébécar)					30	